

**UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRIA EN DERECHO**

**EVOLUCION NORMATIVA DE LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL EN
COLOMBIA**

**OLGA ALEJANDRA ARAQUESOLANO
CODIGO : 200227127**

BOGOTA D. C., FEBRERO DE 2006

**UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRIA EN DERECHO**

**EVO LUCION NORMATIVA DE LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL EN
COLOMBIA**

**OLGA ALEJANDRA ARAQUESOLANO
CODIGO : 200227127**

DIRECTOR: MAURICIO RENGIFO GARDEAZABAL

BOGOTA D. C., FEBRERO DE 2006

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCION	P. 3
CAPITULO I	
MARCO TEORICO DE LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL	7
• Liberalismo clásico	17
• Corriente conservadora del Liberalismo	19
• Corriente Intervencionista o moderna del Liberalismo	20
• Corriente neo liberal	22
CAPITULO II	
LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL	24
1. Antecedentes	25
A. Generalidades	25
2. En Francia y algunas ciudades europeas	28
3. El problema de la vivienda de interés social en Colombia	32

3.1 “Fase Higienista” de la vivienda social (1918-1942)	40
3.2 Periodo asistencialista (1945-1972)	42
a. Fase institucional o asistencialista (1942-1965)	42
b. Fase de transición (1965-1972)	42
3.3 Periodo de las corporaciones de ahorro de vivienda. Inversiones Forzosas y reducción del crecimiento de centros urbanos (1972-1982)	51
3.4 Periodo de la vivienda sin cuota inicial (1982-1986)	54
3.5 Periodo de transición	55
3.6 Periodo de mercado (1989 en adelante)	58

CAPITULO III

SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA	62
--------------------------------------	-----------

1. EVOLUCION DEL SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA	63
---	-----------

1.1 Etapa centralizada (gobierno Gaviria-Samper)	63
--	----

1.2 Etapa de cooperación (gobierno Pastrana)	72
--	----

1.3 Reactivación del crédito hipotecario (gobierno Uribe)	82
---	----

2. RESULTADO DE LA POLITICA DEL SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA	86
--	-----------

BILIOGRAFIA	94
--------------------	-----------

INTRODUCCION

Desde tiempos remotos, la vivienda ha desempeñado un complejo papel dentro de la sociedad. Inicialmente tenía como finalidad proporcionar **protección** de fenómenos naturales y artificiales; **seguridad** de que el hogar goce de medios que le representen tranquilidad y paz respecto a la violencia o fluctuación de delincuencia que se presenta en las ciudades; y **privacidad** en los asuntos de naturaleza familiar o personal para no estar sometidos al escarnio público. Adicionalmente, y conforme a los requerimientos de la modernidad, debe contar con adecuada ubicación, ambiente sano, eficientes servicios públicos, etc.

Aspectos estos que se deben concretar dando aplicación a lo preceptuado por el ordenamiento constitucional en su artículo 51: *“Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna...”*. Ideal relacionado con las condiciones de salubridad adecuadas para garantizar un completo bienestar a los habitantes de la misma, que adquieren magnitudes de amplia importancia en la medida en que para gozar de esas adecuadas condiciones de salubridad, se hace necesario contar tanto con terrenos aptos, materiales de buena calidad, correcta prestación de los servicios públicos, y condiciones económicas favorables para los sectores desfavorecidos, entre otras.

Una vivienda digna, también se configura con la comodidad, referida al hecho de que el espacio en el que se construya la vivienda, cumpla las expectativas del grupo familiar. Es decir, que exista una real proporción entre el espacio construido y el número de personas que la van a habitar; además, que dicha vivienda sea construida con materiales de buena calidad; que la edificación se sostenga en terrenos con riesgos mínimos, avalados por las entidades respectivas y debidamente ajustados a la normatividad y condicionamientos existentes, y que, en general, si se trata de adquirir la vivienda por medio de una constructora o compañía particular, que su valor corresponda a un precio real que sea

determinado conforme a las necesidades de los sectores a los cuales va dirigida la política de vivienda de interés social y no a una imposibilidad de adquisición debido a los altos costos de financiación, a las elevadas tasas de interés, a la dificultad al tramitar los subsidios o al sinnúmero de requisitos para la obtención de un crédito o de un auxilio.

Él termino vivienda, no puede ser entendido exclusivamente como un simple lugar de habitación. Vivienda es mucho más, “*es pertenecer a un lugar y estar arraigado en él, ser parte de una comunidad, relacionarse con ella y compartir los problemas y ventajas de ese grupo social...*”¹ La vivienda representa, quizá, el único patrimonio de una familia, la seguridad de tener un lugar propio, la ventaja de que cada espacio interno cumpla una determinada función y la seguridad que se pertenece a una determinada comunidad.

Lo referido en párrafos anteriores, refleja lo que realmente debería tenerse en cuenta al momento en que se toma la decisión de adquirir una vivienda. Lamentablemente, y debido a la inequitativa distribución de la riqueza, la discriminación social, la lucha de clases, y otros tantos fenómenos, únicamente los más favorecidos gozan de la posibilidad de poder analizar todas y cada una de las necesidades propias y familiares que representen la escogencia de un lugar de habitación; dejando a los más débiles, económica y socialmente, la única posibilidad de escoger la que más se ajuste a su mínimo presupuesto.

Éstos últimos, terminan habitando las zonas más deplorables de las ciudades, que van de la mano con los sectores más inseguros, y de escaso progreso social. Además de unas mínimas condiciones de salubridad, educación y recreación, convirtiéndose este fenómeno en lo que comúnmente se conoce como “autoconstrucción”, que representa una serie de riesgos generados por la construcción, en terrenos no adecuados y con materiales no aptos, y que, finalmente, pone en riesgo la integridad personal, familiar y comunal.

¹ CARDENAS, Raúl Ernesto. *Pobreza y vivienda de interés social en Colombia. Los programas de vivienda urbana en la red de solidaridad social*. Artículo de Juan Gonzalo Zapata, *Santafé de Bogotá. Uniandes. CIDER*, 1999. P. 70.

Situaciones de estas magnitudes conlleva a que el Estado, en aras de proteger a los grupos más vulnerables en un aspecto que representa diversas connotaciones tanto en el desarrollo del ser humano como en su entorno, como es el de la vivienda, lo regule en el artículo 51 de la Constitución Política, que establece: *Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.*

Conforme a este postulado y en relación con los aspectos antes descritos, el objetivo de esta investigación consiste en hacer un detallado análisis que permita determinar si el Estado colombiano, ha cumplido a satisfacción con lo preceptuado en la normativa constitucional. Es decir, cuál ha sido la problemática, los objetivos, las políticas y la aplicación de las mismas que han rodeado el tema de la vivienda de interés social en Colombia; teniendo en especial consideración el hecho de si la implementación de estas políticas ha sido en forma real, eficaz, proporcional y adecuada; y si podemos concluir que nuestro sistema goce de una verdadera política de vivienda social.

Para concluir acertadamente este trabajo se desarrolla en tres capítulos. El primer capítulo constituye el marco teórico mediante cual se plasma la influencia de algunas corrientes respecto a las funciones del Estado y su directa relación con la prestación de los servicios que hacen parte de su ámbito de funcionamiento. El segundo capítulo presenta la evolución normativa sobre el tema, indicando las etapas evolutivas de la "vivienda de interés social, dentro del contexto colombiano. Finaliza esta investigación con la normatividad que en la actualidad regula el "subsidio de vivienda".

Estos aspectos, que de manera general constituyen el cuerpo mismo de la investigación, son expuestos de manera tal que se permita evidenciar la intervención del Estado en el desarrollo del tema de la "vivienda de interés social", permitiendo verificar si se ha cumplido con los objetivos de este sistema, especialmente en cuanto a la población a la cual se pretende beneficiar y qué niveles de cobertura ha alcanzado; y qué tan benéficas han sido

las políticas adoptadas por el Estado para satisfacción de las necesidades básicas conexas a la vivienda.

Como último presupuesto para considerar en este trabajo, se tiene el constituido por la desmembración que el Estado hace de sus funciones propias a favor de los particulares o del sector privado; pretendiendo generar a través de esta investigación una visión crítica, permitiendo identificar tanto los beneficios como las consecuencias del traspaso de funciones que inicialmente son potestativas del ente estatal y que en forma posterior son asumidas por otras organizaciones, descendiendo en el caso específico del tema objeto de investigación, como es la VIVIENDA DE INTERES SOCIAL; se identifica si el nuevo sistema ha cumplido de manera eficiente con las obligaciones generadas por el cambio, que se requiere mejorar y adicionar, o si, por el contrario, se hace necesario que el Estado de manera directa ejecute y cumpla sus funciones propias, desligándose completamente del sector privado.

Cabe resaltar que más que elaborar una crítica al sistema actual de prestación de servicios del Estado, se trata de crear conciencia en los reguladores y ejecutores de las políticas de vivienda de interés social, revaluando la problemática real, las nuevas políticas que se deben adoptar y la implementación de soluciones ciertas, que cumplan con los objetivos sociales, proyectándose a satisfacer los requerimientos y expectativas de las nuevas generaciones.

CAPITULO I

MARCO TEORICO DE LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL

A través de este capítulo se expone una serie de herramientas teóricas base de la política de vivienda de interés social, en tanto representa las diferentes fases o períodos mediante de los cuales los fenómenos y corrientes políticas y filosóficas reflejan su intervención e influencia en los posicionamientos del Estado al regular temas de carácter social como el que nos ocupa, permitiendo un análisis crítico y objetivo sobre la intervención del ente estatal en su desarrollo y estructuración.

Sobre este aspecto, mi intención radica en exponer cómo se ha llegado a constitucionalizar el derecho a una vivienda digna y sus consecuencias y repercusiones en la efectividad de las condiciones y garantías ofrecidas y generadas por el Estado para su acercamiento a la población hacia la que este sistema se encuentra dirigido.

En este orden de ideas, se inicia este trabajo haciendo una presentación sobre el concepto de Estado, su nacimiento y desarrollo. El Estado ha sido definido como *ordenamiento político de una comunidad, nace de la disolución de la comunidad primitiva basada en vínculos de parentesco y de la formación de comunidades más amplias derivadas de la unión de muchos grupos familiares por razones de sobrevivencia interna (la sustentación) y externa (la defensa)*². Esto representa la transición de la época primitiva (salvaje y bárbara), a la época civilizada.

Hobbes, con base en el modelo iusnaturalista, constituido sobre la base de dos elementos fundamentales: el estado de naturaleza y el estado civil, señala que el hombre solo puede vivir en una de estas dos condiciones, sin poder vivir al mismo tiempo en una y otra.

² BOBBIO, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México, 1989P. 98

Representa la vida social del hombre en donde su transformación ha sido marcada por el paso del estado de naturaleza al estado civil. Se entiende como Estado natural el no político, y el político, como el Estado no natural.

Aristóteles, en su texto *La política*, explica el origen del Estado en cuanto polis o ciudad, tomando como fuente las distintas etapas históricas mediante las cuales la humanidad ha pasado de las formas primitivas de sociedad a las formas más evolucionadas, hasta llegar a la sociedad perfecta que es el mismo Estado. Estas etapas son: la familia y la aldea que son formas primitivas de sociedad.

El objeto de estas primeras líneas se sostiene en el entendimiento de la formación del Estado como la trascendencia de lo primitivo a la sociedad civil, radicando la importancia de esto en lo que respecta a la constitución de estas dos sociedades. La sociedad primitiva, que resulta un tanto fantasioso llamarla sociedad, se caracterizaba por una formación natural del orden de las cosas y de las personas sin concepto de poder ni de propiedad; regidos bajo lineamientos de colaboración y cohabitación. Por el contrario, la sociedad civil se constituye bajo un pretendido orden impuesto. Me refiero a la organización de una sociedad de acuerdo con unas necesidades determinadas al conocer el significado de *Propiedad privada*, convirtiéndose esto en un ambicioso afán de satisfacción personal y familiar, aislando el concepto de bienestar social.

Para el desarrollo de esta investigación, no podemos separarnos de estos fenómenos político- sociales, que deben ser tenidos en cuenta en la medida que la vivienda se ha constituido en un factor determinante tanto para el acrecentamiento de la problemática social, como para un objetivo de vida personal, familiar y comunal, en razón a la esencia misma de la propiedad privada, que adquiere su importancia al convertirse en objeto representativo del trabajo del hombre e incluso en único elemento integrante de su patrimonio.

Ahora bien, sobre el origen del Estado se esbozan varias teorías. La primera de ellas corresponde a la **Teoría del Estado absoluto**, que señala que el origen del Estado consiste en cumplir un designio divino, debiendo precisar, que desde todos los tiempos, el Estado y las tendencias divinas han estado íntimamente relacionadas, ejemplo de esto lo constituye el vínculo entre el faraón y la divinidad

Este aspecto divino, sea tomado como origen del Estado, sustento de la soberanía, formación de la ley o como agente influyente en cada una de las etapas del transcurrir de la historia, refleja marcada importancia en esta investigación; ya que en líneas posteriores se presentará una más detallada explicación sobre su influencia en el desarrollo de la vivienda social.

Una segunda teoría del origen del Estado, es configurada por las **propuestas pactistas** que sostienen que el **origen del Estado** aparece inserto en un acuerdo o pacto por el que se da comienzo a una sociedad política; resultando indiferente que el acuerdo o pacto se presente entre todos y cada uno de los individuos (miembros integrantes de una comunidad) o entre los representantes de ésta y su gobernante. En términos generales, el origen del Estado radica en un acuerdo de conveniencia. Consecuentemente, el **fin del Estado** se constituye como aquellos lineamientos a seguir para el cumplimiento de los propósitos mencionados, partiendo del supuesto de que la partes intervinientes cumplen los requisitos de conveniencia.

Una tercera teoría corresponde al **pensamiento conservador** que sostiene que el **origen del Estado** es un problema de escaso interés, ya que éste es entendido como un fenómeno de la historia; es decir, no es producto directo de la divinidad ni una emanación de la razón humana capaz de concertar acuerdos, sino que se trata de una concepción orgánica del Estado que concibe la historia como un proceso natural de pautas evolutivas.

Por su parte, las **concepciones revolucionarias** como consecuencia de la crisis del pensamiento europeo que se da durante el siglo XIX, junto a un proceso de cambio social

sin precedentes, producto de la industrialización, mercantilización, urbanización, lucha de clases, etc., responsabilizan al Estado de las repercusiones sociales que todos estos fenómenos generan, siendo su propuesta principal, la desaparición de aquél. Así las cosas, el **fin del Estado** radica en el mantenimiento de una situación de violencia social, resultando conveniente su desaparición.

Una cuarta teoría corresponde a **la teoría liberal del Estado**, caracterizada por una marcada hostilidad hacia este, y otorgando al poder político una cualificación de mal menor e imponiendo la supremacía absoluta del individuo, marcando una radical hostilidad hacia el Estado. A su juicio, la labor del Estado se reduce a una instancia de coacción jurídica que debe garantizar el cumplimiento de unas normas reguladoras de convivencia, y que es legitimado a través de la voluntaria aceptación de los ciudadanos al ver respetadas sus formas tradicionales de organización.

El Estado liberal se fundamenta en la supremacía de las libertades individuales, otorgando prioridad a la **propiedad privada**; derecho éste que con el paso del tiempo deja de limitarse a la acción de poseer y se extiende a producir otras para acrecentar la riqueza, y a exigir del Estado mecanismos que permitan la producción sin obstáculos, fenómeno este denominado *laissez faire* (derecho a la producción), que en su desarrollo causa enormes descalabros sociales, tales como, extenuantes jornadas de trabajo, reducidos salarios, desempleo y otros diversos problemas sociales, lo que conduce a los trabajadores a organizarse y a luchar por mejores condiciones laborales; comenzando a producirse a través de algunos pensadores liberales exigencias al Estado de acciones concretas para proteger a quienes se encontraban en condiciones económicas desfavorables, convirtiéndose esta última etapa en la “proteccionista”, que sucede al *laissez faire*.

Durante la transición de las etapas del simple individualismo, del *laissez faire* y del proteccionismo, surgieron diversos pensadores y filósofos de tendencia liberal, que por sus ideales, debieron ser agrupados en cuatro tendencias: individualistas, conservadores, intervencionistas y neoliberales.

Entre los autores individualistas, sobresalen Jonh Locke y Rousseau. Del primero de ellos se pueden resaltar algunas ideas, como que *...los hombres en su condición natural, viven en completa libertad para organizar sus acciones y para disponer de sus propiedades, sin necesidad de pedirle permiso a nadie y sin depender del arbitrio de otra persona, dentro de los límites de la ley natural. Es una situación de igualdad dentro de la cual toda autoridad y toda jurisdicción son recíprocas y en la que nadie tiene más que otro. Nadie puede dañar a su semejante en la salud, la vida, la libertad y la propiedad. En este estado natural permanecen todos los hombres hasta cuando, por voluntad propia, deciden integrarse en una sociedad política, es decir, fundar el Estado. Sólo existe sociedad política allí..., donde cada uno de sus componentes ha renunciado a ese poder natural, dejándolo en manos de la comunidad. De esta manera, el Estado viene a disponer de la autoridad para dictar leyes y para castigar a cualquier miembro de la sociedad que haya causado un daño.*³

Define la " propiedad privada ", como un conjunto de derechos como la vida, la libertad, la posesión y la felicidad. Derechos que luego se convertirían en principios de la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica. Conforme a los postulados de Locke: *... Dios le dio a los hombres la tierra en común y también les proporcionó la razón para que la utilizaran de la forma más ventajosa para la vida y más apta para todos. La tierra y todo lo que ella encierra se le dio al hombre para su sustento y bienestar. La propiedad comenzó el día en que el hombre comenzó a recoger los frutos de la tierra mediante el trabajo.*⁴

Este autor involucra directamente la propiedad privada con el trabajo, sin el cual no existe posesión ni producción. En concreto, la propiedad privada de los grupos de escasos recursos, analizada conforme a los postulados del citado autor, se limita a la posesión de algunos bienes muebles, que aparte de ser esenciales para una modesta habitación, cumplen

³ BALLEEN, Rafael, *Ilegitimidad del Estado. Reforma radical o revolución de la diversidad*. Editorial Carrera Séptima, Primera Edición, 2002. P. 215

⁴ *Ibidem*, P. 215

otra serie de funciones básicas para el núcleo familiar, como en el caso de la recreación e incluso en la educación en una mínima proporción, en lo que respecta a los medios de comunicación; lo que indica que por su mínima capacidad de ingresos, incrementada por la cantidad de miembros de la familia, producto de una deficiente e incluso inexistente educación, dichos bienes constituyen todo lo que para ellos se denomina *Propiedad privada*.

Si bien, la propiedad privada se encuentra en directa relación con el trabajo, éste se encuentra en desproporción con la remuneración del mismo, lo que produce que con este poco ingreso se solventen las necesidades básicas de cada grupo familiar, limitando el acceso a otros derechos “constitucionales”, como la educación, la recreación, la salud, la seguridad social y la vivienda digna.

El referenciado autor cita igualmente a Jean Jacobo Rousseau, de quién se puede señalar que el argumento central de su texto el *Discurso*, es la desigualdad, presentando un alegato contra la propiedad privada. Sobre el origen de ésta, indica que surge cuando alguien que cerca un terreno, dijo “esto es mío” y encontró personas lo suficientemente simples para creerle: representando la verdadera fundación de la sociedad civil. Indica, que la propiedad es el más sagrado de todos los derechos de ciudadanía; posición que está en contra de la concepción de algunos autores que pensaron que la verdadera intención de Rousseau era abolir la propiedad privada.

Continúa el autor en mención citando otro tema de interés planteado por Rousseau, que es la soberanía, asemejada a la voluntad general, caracterizada por ser inalienable, indivisible, infalible y absoluta. *Inalienable*, porque nunca puede ser enajenada; el soberano sólo puede ser representado por él mismo. *Indivisible*, porque la voluntad sólo puede ser general. *Infalible*, porque nunca falla, razón por la cual el poder soberano no tiene necesidad de ninguna garantía ante sus súbditos, ya que resulta imposible que éstos quieran ser perjudicados por el primero. *Absoluta*, porque al Estado le hace falta una fuerza universal y compulsiva para movilizar y disponer cada parte de la manera más conveniente para el

todo. El **soberano** es el pueblo, que ejerce directamente el poder legislativo, siendo el **gobierno** el ejecutor de la voluntad general.

Inicialmente la soberanía recaía en cabeza del rey o del emperador, quién era reconocido como detentador de poder y de mando; derecho que le pertenecía como propio y no por haber sido otorgado por el pueblo. Tenía la facultad de hacer la ley por su propia voluntad e imponerla a su arbitrio y consideración, obligando a los demás a obedecerla, acatarla y cumplirla. Así fue creada la noción jurídica de poder público que después recibiría el nombre de SOBERANIA y sería hasta el siglo XX el fundamento del derecho público, tanto en Europa como en América.

Bajo la influencia de la Constitución votada en 1887 por el Congreso de Filadelfia, en Francia se sustituye la palabra rey por la palabra nación, en donde la **soberanía nacional** entra a tener las mismas características de la soberanía monárquica, quedando así plasmado en la Declaración de Derechos de 1789 y en la Constitución de 1791: **El principio de la soberanía reside esencialmente en la nación... la soberanía en una indivisible, inalienable e imprescriptible. Pertenece a la nación...**⁵ (La negrilla es propia)

De esta manera, estaba clara la definición de nación en el sentido de ser persona titular de derecho subjetivo de poder público, es decir, del poder de mando o soberanía, definiendo paralelamente al Estado y al derecho público. El primero de ellos como la nación debidamente organizada, otorgándole la titularidad de la soberanía y, el segundo como el mismo derecho del Estado, es decir, el conjunto de reglas aplicables a esta persona soberana que determina su organización interior, rigiendo sus relaciones con las demás personalidades que a la vez están subordinadas si se encuentran en el territorio del Estado de que se trata, pero que se les otorga el estado de igualdad si son de otros Estados.

⁵ *Declaration des Droits*, atr. 3; Const. 1791, tít. VI, art. 1.

Paralelo al concepto de soberanía surge el ideal de bienestar claramente reflejado en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en especial en lo relacionado con la autonomía de la voluntad individual o libertad, asignando al Estado la obligación de obrar para protegerla. A la vez, limita la libertad del individuo, en tanto debe ser así para lograr un sano vivir social, limitación que únicamente puede existir transcrita en una ley, que constituyó la única garantía de que los ideales revolucionarios de libertad fuesen respetados y acatados, en tanto podía proteger a los individuos de la parcialidad de los gobernantes.

Garantía no absoluta, pues la ley corre el riesgo de que se origine en las exaltaciones de ánimo de la multitud, fenómeno que no garantiza la equidad. Por otro lado, si la ley se vota por un parlamento elegido, las garantías no son mayores, ya que si bien dicha institución representa la voluntad nacional, la ley es en realidad obra individual y tampoco garantizan imparcialidad en la toma de sus decisiones, ni protección a los intereses de la sociedad.

La noción de soberanía se quebrantada cuando se comprende que el Estado debe a los gobernados algo más que seguridad, determinando su campo de acción por la situación económica del país y la necesidad de sus habitantes, estableciendo la noción de **servicio público**: *... como toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y fiscalizado por los gobernantes, por ser indispensable a la realización y al desenvolvimiento de la interdependencia social, y de tal naturaleza que no puede ser asegurado completamente más que por la intervención de la fuerza gobernante*⁶. Bajo este aspecto la vivienda social se asemeja a un servicio público; ya que es a estos gobernantes a quién de la misma manera corresponde la regulación, prestación y control de la política de vivienda de interés social, pues son ellos los responsables directos de las actuaciones del Estado y, por tanto, es el mismo ente estatal quien debe intervenir en todos los aspectos relacionados con la VIS para efectivizar los mandatos constitucionales que sobre ella se han generado.

⁶ DUGUIT, León, Op. cit., p. 37

Así las cosas, un tema como la vivienda adquiere las calidades y características necesarias para constituirse como un servicio social, en razón a que por medio de él se genera el desarrollo integral del individuo como elemento determinante de la sociedad; ya que más que representar un lugar de permanencia física, es allí en donde se reúnen otros tantos factores que de acuerdo con el contexto pueden resultar benéficos, perjudiciales o inexistentes como son la seguridad, educación, cultura, protección, recreación, transporte, etc., lo que conlleva a que el Estado, en aras de brindar protección a la población en desventajosas condiciones, asuma la potestad regulatoria para contrarrestar las consecuencias degenerativas de la sociedad, producto de las crisis revolucionarias.

Estas situaciones, en particular, conllevan a la transformación del derecho público ya no concebido como un conjunto de reglas aplicables por una persona soberana, que aparte de su investidura para mandar determina sus relaciones con los individuos dentro de un territorio específico; sino que se convierte en un conjunto de normas reguladoras de la organización de los servicios públicos que aseguran su funcionamiento regular e ininterrumpido, imponiendo a los gobernantes la obligación de su organización y fiscalización de su funcionamiento.

De acuerdo a las obligaciones del Estado frente a la regulación y adecuada prestación de los servicios públicos y sociales, surgen varios interrogantes relacionados con la “vivienda de interés social”, que con fundamento en las bases teóricas expuestas en este capítulo y con la evolución normativa que a continuación será presentada, es la intención dar respuesta a aquellas dentro de esta investigación. Estos interrogantes son los siguientes: ¿Cómo debe responder el Estado si no proporciona a la población que lo requiere, los medios y las condiciones necesarias para un correcto acceso a la vivienda conforme a lo establecido por el artículo 51 de la Constitución Política? ¿Este artículo es suficiente garantía para que los colombianos de menores estratos puedan obtener condiciones mínimas de acceso, su vivienda propia en condiciones dignas? Y un tercer interrogante: ¿Nuestras instituciones

jurídicas están suficientemente dotadas de mecanismos y elementos para proteger las clases menos favorecidas en aras de velar por sus derechos constitucionales?

Son estos tres interrogantes la base fundamental de esta investigación, en espera de que al final de la misma se genere en el lector, más que una opinión crítica, una conciencia social tendiente al mejoramiento como individuos y como miembros de la sociedad; reflexionando sobre la necesidad de fortalecer los mecanismos legales, que permitan un adecuado ejercicio de las funciones y políticas tanto de los organismos de ejecución como de los organismos de control.

Como premisa a la respuesta a estos interrogantes se puede señalar que en lo atinente a la política de VIS, el Estado no debe limitar su intervención a colaborar en la obtención de unos créditos o subsidios para la financiación de viviendas o de materiales de mala calidad; más que esto, debe velar porque ese lugar sea construido en condiciones dignas, sin limitar esfuerzos para su mejoramiento con el incremento de lugares cercanos para acceso a la educación, y sin que los individuos deban invertir parte de sus mínimos ingresos en transporte. Igualmente, es deber del Estado dotar a las comunidades de áreas destinadas a la recreación y al deporte, con una adecuada vigilancia, vías pavimentadas, totalidad de los servicios públicos, etc. Así mismo, se debe realizar un adecuado estudio, basado en el plan de ordenamiento territorial de cada ciudad o municipio dentro del cual se pueda establecer las zonas de alto riesgo para evitar que políticos corruptos y grupos ignorantes promuevan la construcción en estos lugares; todo enfocado hacia la protección del ser humano, pues no sirve un Estado transformado bajo ideales de bienestar social, si descuida la integridad de las personas.

Esta explicación en aras de transmitir una mayor información sobre lo que se ha venido señalando en líneas anteriores y que dentro del desarrollo del texto será ratificado; deteniéndome en este punto para explicar los diversos modelos político-filosóficos influyentes en el desarrollo de ésta investigación, para efectos de profundizar en lo referente a la intervención estatal en la política de VIS; no como aspecto social

independiente, sino relacionado con otros tantos, producto de las diversas etapas que en el desarrollo del Estado se han venido presentado como consecuencia de los diversos fenómenos de carácter social influenciados por las variadas concepciones de los ideales revolucionarios y su transición hacia la privatización de las funciones propias del Estado, es decir, hacia lo que se reconoce actualmente como “neoliberalismo”.

Para efectos de lo anterior, es necesario explicar de manera general las diversas transformaciones que el liberalismo ha sufrido como fuente de los movimientos revolucionarios, para llegar al tema de la VIS en la actualidad y poder así emitir un acertado concepto crítico sobre los beneficios y consecuencias que ha padecido este tema durante cada una de las etapas mediante las cuales se ha desarrollado; con el objetivo de determinar si el traspaso que el Estado ha otorgado a las entidades privadas ha cumplido a cabalidad con los fines propuestos en la Constitución Política.

En este orden, las generalidades de las corrientes indicadas son como a continuación de relacionan:

- **Liberalismo clásico**

El Estado liberal ha sido definido como: ... es aquel que se guía por los siguientes principios: en primer lugar, el gobierno debe estar sometido a la ley, en segundo lugar el órgano legislativo, por tener la representación política, constituye el foco central del poder, y en tercer lugar, toda las ramas del poder público son responsables ante los electores. Estos principios constituyen los ideales del liberalismo que, como corriente de opinión, irrumpe con mucha fuerza en el siglo XVIII y hunde sus matices en el seno de ese movimiento intelectual denominado ilustración, aunque en muchos de sus puntos de vista, como pacto social, la división del trabajo y las formas de gobierno son asuntos de los que se ocupan los pensadores liberales, ya habían sido estudiados por los filósofos griegos⁷.

⁷ BALLEEN, Rafael, Op. Cit. . 213.

Inicialmente, el liberalismo es totalmente individualista; con ideales de oposición a la organización política de la sociedad en la cual prima el individuo sobre el Estado, teniendo como fin la protección de los derechos individuales, y como libertad prioritaria, el derecho a la propiedad privada. El primer enfoque sobre la propiedad era estático y el segundo dinámico, que ostenta el alcance del *laissez faire* y de la subordinación de la actividad política a la económica.

Este modelo individualista también conocido como corriente clásica del liberalismo, tiene como exponentes sobresalientes a John Locke y Rousseau, ya referenciado, y a David Voltaire, filósofo e historiador escocés a quien su lucha por la libertad liberal contra las jerarquías eclesiásticas en el siglo XIX lo convierte en un maestro de una burguesía liberal, quién amaba excesivamente la libertad hasta el punto de considerar bárbaras todas las restricciones a la misma.

Por su parte, Emmanuel Joseph Sieyés, fue catalogado como extremista y contradictorio, pasando por revolucionario de primera línea a facilitador del golpe dado por Napoleón. Con su texto *El ensayo*, derribó los privilegios y con el escrito *¿Qué es el tercer Estado?*, encendió la revolución. El primer texto fue una severa crítica contra los beneficios y ventajas de la nobleza, el clero y la burocracia en la monarquía francesa, por considerarla contraproducente a los fines propios de la sociedad, pues creía que detrás de esas preferencias se ocultaban intereses particulares.

Otro exponente del liberalismo clásico es el filósofo y economista Adam Smith, quien a pesar de ser calificado como el padre del capitalismo salvaje siendo emblema del neoliberalismo, es el más grande estadista preocupado por el interés general del siglo XVIII. A Smith se le reconoce su enfoque de la intervención del Estado en su interés por las tareas esenciales del mismo. La primera de ellas consiste en defender a la sociedad de la violencia e invasión de otras sociedades; la segunda en proteger a cada miembro de la sociedad mediante de la adecuada administración de justicia, y la tercera, en mantener

ciertas las obras y establecimientos públicos cuya creación y sostenimiento no pueden pertenecer sólo a un individuo en particular, porque las utilidades no compensan los gastos que pudo hacer un solo individuo o un grupo pequeño. Otros planteamientos recaen en la intervención del Estado en la educación al evitar la corrupción y la proliferación de la población; igualmente, en asuntos religiosos, para impedir que los ciudadanos sean engañados, perseguidos u oprimidos por las diversas organizaciones.

El filósofo Immanuel Kant, exponente del liberalismo clásico, establece una relación contractual entre el Estado y las personas, al precisar que éste es constituido por la unión de todos los individuos, que sólo puede encontrarse en una sociedad, constituyendo el denominado Estado civil, que desde una perspectiva jurídica se sostiene en tres elementos esenciales: la libertad de cada miembro de la sociedad, la igualdad entre los hombres y la independencia de cada miembro de la comunidad.

Un último exponente de la corriente liberal es James Mill, convencido de que el impulso de los hombres es su deseo de poder, precisando que es debido a esto que las instituciones gubernamentales no crean mecanismos suficientes ni para controlarlos ni para contenerlos. Rechaza la división de poderes y el poder de elección en cabeza del pueblo, ya que puede resultar viciada de ánimos, emociones e intereses particulares, uniéndose los votantes únicamente para obtener beneficios particulares dirigidos a determinados sectores sociales.

- **Corriente conservadora del liberalismo**

El principal exponente de esta corriente es el británico Edmundo Burke, disidente a las ideas afines a la revolución francesa. Expresó su hostilidad al movimiento revolucionario en la obra *Reflexiones sobre la revolución en Francia*, de la que se puede resaltar algunos postulados: el gobierno parlamentario se encuentra dirigido por una minoría en búsqueda del interés general; la sabiduría del gobernante debe estar guiada por la prudencia, el conocimiento de la naturaleza humana, la subordinación a la opinión pública y la conveniencia en cada caso; la civilización pertenece a las comunidades, no a los individuos,

la costumbre, la tradición y la pertenencia a una sociedad, son los elementos que marcan la calidad moral y la naturaleza humana, y no la razón; la organización social no obedece a un contrato o a un pacto entre los hombres.

- **Corriente intervencionista o moderna del liberalismo**

Desde 1830, el parlamento inglés inició la promulgación de una serie de leyes de carácter social como consecuencia de las duras críticas originadas de los movimientos revolucionarios. Dichas leyes entraron a regular específicamente cuestiones del trabajo, esto es, jornadas laborales, seguridad social, incrementos salariales, etc., extendiéndose a los demás países industrializados. Estas nuevas condiciones surgieron como consecuencia a la precaria situación que envolvía a los obreros, generando que el liberalismo no pudiese abandonar a estas masas, hacia quienes iban dirigidos los ideales políticos de la mencionada corriente política; imponiendo al liberalismo acatar una de las siguientes alternativas: satisfacer las exigencias de la clase trabajadora o dejar de ser liberal en la teoría, y en la práctica quedarse sin el apoyo del pueblo.

Situación ésta que generó un replanteamiento sobre la naturaleza, funciones del Estado y el alcance de la libertad, imponiendo el establecimiento de nuevas normas de contenido social, como único argumento mediante el cual el liberalismo podría sustentar su filosofía a través del interés general y no de la polarización hacia la protección particular del individuo o de sectores sociales.

Los principales exponentes de esta corriente son: John Stuart Mill, John Dewey y John Maynard Keynes.

Stuart Mill, en su obra *La libertad*, señala que la libertad de pensamiento e investigación de discusión, de juicio y acción son bienes por derecho propio de toda persona cuando los disfruta a plenitud, plasmando su mayor temor, no en los gobernantes, sino en la mayoría

intolerante que quisiera silenciar este ideal de libertad; por tanto, el único factor determinante para generar una mayor tolerancia, lo constituye la sociedad.

Acepta la libertad política y social como un bien, en tanto es condición propia del ser humano. Señala que la libertad no es un bien individual sino también un bien social, en la medida en que si esta libertad es restringida se genera violencia en la persona titular de la misma, privándose de igual manera a la sociedad de enriquecerse con el ejercicio de esa libertad que no se permite desarrollar.

Un segundo exponente de esta corriente, es el filósofo norteamericano John Dewey, quién tuvo como propósito lograr la realización efectiva de la democracia, ya que según su criterio, la corriente anterior no se preocupó de las necesidades sociales de los hombres. Denuncia que la concentración de la riqueza de manera continua y reiterada ha negado la libertad auténtica a quienes se encuentran en desventaja económica y gozan de menos privilegios. En su obra *Democracia y educación*, se declara enemigo de los monopolios que tienen “un interés común en el saqueo”, porque constituyen un cartel delictivo; mostrándose, por el contrario, simpatizante de las organizaciones dedicadas a la investigación, al arte, a la educación y al servicio social, considerando la educación y la política como una sola, dado que juntas se encaminan a la resolución de las necesidades sociales de la humanidad.

Un último autor de esta corriente, es el economista inglés John Mainard Keynes, quien con sus pensamientos e ideales buscó ponerle un alto al *laissez faire*. A pesar de que sus obras son de carácter económico, las ideas centrales de las mismas tienen que ver con el Estado, observándose a través de ellas una firme intención de poner fin a la filosofía liberal individualista. Sostiene que con el *laissez faire* aumenta la posibilidad de que el individuo, que por habilidad o azar, logra cosechar todos los frutos, debilitando a aquellos que no tienen las mismas oportunidades.

Con relación a la intervención del Estado, indica que para poner freno al *laissez faire*, el Estado no debe asumir aquellas actividades que los individuos particulares ya están desarrollando, sino en aquellas decisiones que nadie toma si el Estado no lo hace, es decir, no hacer cosas que ya están hechas o que rutinariamente se hacen, sino hacer aquellas que nadie hace.

Propone como solución a los riesgos que corren los individuos en el desarrollo de sus actividades, efectivizar un control del dinero y del crédito por medio de una institución central; dirigiéndose a los ahorros, a la inversión y al tamaño de la población.

- **Corriente neoliberal**

Sus antecedentes radican en Herbert Spencer y Ludwig von Mises. Apoyado el primero de ellos en el evolucionismo, en contra de toda reglamentación del Estado hallada en la industria. Proponía que algunas funciones del Estado como la educación, los correos y la acuñación de la moneda pasara a los particulares. El segundo autor, considerado como fundador de la escuela neoliberal, en su obra *El cálculo económico* sostiene que la producción sólo podrá organizarse mediante la libre actuación del mercado considerando arbitraria cualquier otra forma de determinar los precios.

Los exponentes de la corriente neoliberal debieron agotar todos sus esfuerzos para legitimarla ante las clases bajas de los países pobres y ricos, sosteniendo bajo los ideales de apertura y libertad del mercado, la tesis de que el Estado es ineficiente y, en consecuencia, debe prescindir de las actividades económicas y entregar sus empresas de servicios públicos a los particulares, para que sea posible la distribución de la riqueza; produciéndola en primer lugar, siendo necesario el sacrificio, el esfuerzo y el largo plazo; y realizando un ajuste económico se lograra mediante la privatización y la apertura al capital extranjero. Mecanismos éstos, mediante los cuales los capitalistas buscan rápidas y amplias utilidades, instalándose en países donde la mano de obra sea más barata, exista baja cobertura social, ausencia del sindicalismo fuerte y gobiernos sobornables que concedan privilegios.

El origen del Estado, su definición y naturaleza es de marcada importancia dentro de esta investigación en atención a que de estos elementos se extrae las funciones que le corresponden. En el caso en particular, otorgar las condiciones para el correcto acceso a una vivienda digna, mas allá de hacer reiterativo el posicionamiento de que es obligación del Estado velar porque estas circunstancias se perfeccionen; constituye su importancia, la evolución que han ostentado los sistemas políticos, a través de los cuales se amplía el campo de acción del ente estatal para ascender a la implementación de los mecanismos que permitan que sus competencias vayan mas allá de la simple expedición de unas leyes de carácter impositiva, y pueda convertirse en organismo interviniente dentro de la política de vivienda de interés social, tanto en su formulación como en su aplicación, control y vigilancia.

Esta evolución se ha visto demarcada por un sinnúmero de circunstancias de carácter social, reflejadas ante todo en los movimientos revolucionarios, que obligan a los gobiernos a hacerse cargo de fenómenos que no de ejercer control sobre ellos, podrían repercutir en grandes crisis, deteriorantes de la sociedad. Entre ellos puede citarse de antemano, la emigración campesina, el desplazamiento por la violencia, el crecimiento demográfico, los movimientos obreros, el nacimiento del sindicalismo, el auge de la industrialización, y el afán desmesurado de riqueza y éxito.

Fenómenos estos que se relacionan de manera directa con el surgimiento de la necesidad de suplir la vivienda a las nuevas masas de población y en adecuadas condiciones conforme a los lineamientos que la modernidad impone, tal y como se observa en lo expuesto en el siguiente capítulo.

CAPITULO II

VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL

En este capítulo se presentará el origen y evolución histórica y legislativa de la vivienda de interés social, tomando como punto de referencia sus orígenes en Francia, incluyendo generalidades sobre su tratamiento en algunas ciudades europeas y americanas.

Inicia este capítulo con una presentación del desarrollo de las ciudades con el objetivo de lograr un mayor entendimiento respecto a la cantidad de población campesina que acude a ésta en búsqueda de la magia que proyecta la modernidad, de mejores oportunidades y posibilidades de mejorar su vida y la de su familia, desconociendo las consecuencias reales que representa el anhelado cambio, como son: sometimiento a interminables jornadas de trabajo, deficientes condiciones de asistencia social, baja remuneración salarial, indignantes discriminaciones, alojamiento en inquilinatos, hacinamiento, etc.

El problema del hacinamiento y las mínimas condiciones de salubridad, así como las consecuencias degenerativas que estos factores van plasmando en la sociedad, no son propios de nuestro sistema, son consecuencias heredadas de las sociedades “desarrolladas”, que en su oportunidad será debidamente analizado, al igual que las diferentes respuestas que inicialmente el Estado como soberano ha presentado al problema de la vivienda de los sectores sociales desfavorecidos, y que tan benéficas han resultado estas políticas en países como Francia, Inglaterra, Alemania y Estados Unidos. Igualmente, qué consecuencias han surgido al traspasar sus funciones al sector privado.

Es precisamente por medio de este capítulo que se pretende generar un ambiente de reflexión sobre la eficiente intervención estatal a nivel global en la producción de los servicios públicos y sociales bajo el concepto de soberanía que dicho ente ostenta, y en la misma forma, qué incidencias ha tenido la transición de la filosofía liberal a la neoliberal,

mediante de la influencia de los Estados modernos en nuestro sistema, como preámbulo a la problemática dentro del contexto colombiano.

1. Antecedentes

A. Generalidades

El desarrollo urbano que acompaña a la industrialización no es el simple reflejo de la readaptación de la vida económica y del espacio. Expresa la ilusión de un avance social, debido a que la ciudad ha sido desde siempre reflejo del éxito y del enriquecimiento, caracterizada por su fastuosidad. Es la esperanza de una nueva vida basada en el éxito que promete la ostentación de la riqueza, deslumbrando a los desposeídos inmigrantes.

A finales del siglo XIX, la burguesía abandona las construcciones del centro a los más desfavorecidos y emigran a las afueras, zonas que se convierten las más elegantes de aquella época. En Lyon, por ejemplo, las casas señoriales son dejadas a los carreteros y a los jornaleros; en Londres y en las viejas ciudades mercantiles, los obreros comienzan a amontonarse en esos alojamientos, que por las deficientes condiciones, pronto se convierten en tugurios superpoblados. A partir de 1880, el mismo fenómeno acaece en ciudades americanas del Este como Boston, Cincinnati y Nueva York, en donde el centro es abandonado por la mejor sociedad que huye hacia el Norte bajo el empuje de los inmigrantes italianos y judíos, a los que los negros, a su vez, comienzan a desalojar a partir de 1910. Para suplir las necesidades habitacionales de esta población, se dividen las habitaciones, se construyen cobertizos en los patios, se sobreedifica en las casas con varios pisos; convirtiéndose dicho sector de la ciudad en fuente de insalubridad, superpoblamiento e inseguridad.

La crisis de la vivienda aparece, convirtiéndose en permanente con la elevación de los precios de los terrenos, que sigue lógicamente a la afluencia humana y que disminuye el ritmo de la especulación territorial. Por supuesto, la tasa del alquiler aumenta,... la carga del alojamiento se hace muy pesada en los gastos obreros; aumenta el 18% en 10 años –de 1886 a 1896– en los países germanos, pero la evolución es general y no hace sino acrecentar el hacinamiento. Cuanto más se agranda la familia –un nuevo hijo, el recibimiento de un viejo– más exiguó se hace el alojamiento; no sólo a causa del número, sino porque el ingreso de la familia disminuye con una nueva boca para alimentar, lo que obliga a recortar otros gastos: aumenta entonces la estrechez, o se busca un dinero suplementario⁸.

A raíz de estas circunstancias surge la necesidad de construir para los obreros viviendas mejor acondicionadas, a fin de suplir sus necesidades habitacionales y controlar la deformación urbanística acaecida en el centro de las ciudades. Se resalta el hecho de que los programas inmobiliarios no presentaban mayor preocupación por la comodidad o la salubridad. Ciudades como Nueva York, y otras del Este americano, se vieron invadidas por la construcción de edificios de varias plantas; edificaciones que en Moscú desplazaron las *isbas de madera*, que eran habitaciones en forma de cajas alineadas, comunicadas unas con otras por escaleras interiores o balcones de madera sin ningún acondicionamiento urbano, lo que acentuaba el tono grisáceo de los oscuros paisajes de la época industrial.

No obstante la multiplicidad de las nuevas construcciones, el problema de la vivienda para el sector social más desfavorecido no generaba mayores beneficios. Al respecto Lincoln Stephens señala en uno de sus artículos *La vergüenza de las ciudades (1904)*, que el problema de alojamiento y de tugurios, la insuficiencia y ausencia de políticas de higiene, sanidad y educación en la ciudad obedece a un extremo culto al dinero en una sociedad basada en el beneficio y a la corrupción de los patrones de la política local consagrada en sus exclusivos intereses, generando como consecuencia el desorden urbano que posee como

⁸ LEON, Pierre, *La historia económica y social el mundo*. _____ P. 360.

elemento determinante la industria que organiza enteramente el paisaje urbano. *La industrialización no es un puro fenómeno tecnológico, sino que se produce en un modo de producción determinado, el capitalismo, cuya lógica refleja. El “desorden urbano” no es tal desorden, sino que representa la organización espacial suscitada por el mercado y derivada de la ausencia de control social de la actividad industrial*⁹.

La acción reformadora orientada a la mejora de la vivienda adquiere proyección en dos direcciones: la primera de ellas consiste en el mejoramiento de la vivienda ya existente, y la segunda, con la construcción de un nuevo hábitat para el pueblo. Propuesta insuficiente, ya que carece de efectos prácticos; de manera tal, que a partir de 1895, varias ciudades del Este de Estados Unidos y Nueva York, toman medidas para descongestionar la aglomeración en tugurios, dotándolas especialmente de redes de distribución de agua y de alcantarillado. Soluciones estas en apariencia definitivas, pero que terminan generando pobres resultados, ya que surgen nuevos fenómenos como el crecimiento de la indigencia, presentándose hacia 1914 incapacidad de las instituciones públicas y privadas para afrontar las consecuencias de la expansión urbana.

En líneas anteriores, me he referido a una serie de sucesos que como consecuencia de la industrialización, crecimiento poblacional y desarrollo urbano, se han venido fortaleciendo a través de la historia como factores determinantes en la formación de la vivienda en distintos sectores, especialmente en lo que en materia de vivienda de interés social se refiere

Debe advertirse que a pesar de ser una breve descripción, la intención es mostrar cómo los fenómenos que en nuestra sociedad colombiana han ocasionado el surgimiento, desarrollo y evolución de la vivienda de interés social, obedecen a factores no estrictamente nacionales, ya que como se puede observar, muchos de ellos son producto de la influencia muy reiterada en los diversos campos políticos, sociales y jurídicos de los modelos europeos y americanos.

⁹ CASTELLS, Manuel. *La cuestión urbana*. México, 1999, siglo XXI editores, P. 22.

En este aparte, y antes de entrar a describir el surgimiento de la vivienda de interés social en Colombia, quisiera mostrar las diversas formas que algunos gobiernos han adoptado al respecto, principalmente en Francia, algunas otras ciudades europeas y americanas.

2. En Francia y algunas ciudades europeas

Inicialmente se parte de dos etapas: la primera corresponde a las ciudades fábrica, y la segunda, a la vivienda social. Las ciudades fábrica tienen su origen en Francia e Inglaterra hacia finales del siglo XVIII, ante la necesidad de los patrones de alojar a los trabajadores, quienes comenzaron a edificar, convirtiendo la vivienda en mecanismo contundente de manipulación para la retención de los obreros. Podría entenderse que estas ciudades se encontraban totalmente sometidas a las fábricas de las que dependían, al exclusivo servicio del trabajo y al patrón que lo poseía y controlaba todo. Idea equivocada, ya que las mencionadas casas familiares se encontraban alineadas y separadas por un jardín que sus habitantes podían cuidar durante su tiempo libre, con plena libertad; lo que no dejaba de significar que la verdadera intención del empleador consistía en controlar tanto al trabajador, como la producción de su fábrica.

Ejemplo de esto se observa hacia 1914, cuando August Thyssen aloja 1.400 familias a mitad de precio de las grandes ciudades, poniendo a disposición de los obreros y de sus familias establos para la crianza de cerdos y cabras. En Alta Silecia, el 50 % de los matrimonios habitan en viviendas similares suministrados por la patronal y el 25 % de los solteros son agrupados en dormitorios comunes.¹⁰

Esta clase de viviendas presentó buenas soluciones a los problemas de tugurios y hacinamiento, pues fueron adaptadas con terminados de calidad, variedad de modelos y constante refinamiento, con amplias dimensiones de los jardines que eran utilizados para

¹⁰ LEON, Pierre, Op. Cit. P. 376.

*

producir. Sin embargo, el obrero no se convertía en propietario, pues luego las Sociedades de Ciudades Obreras revendían a largo plazo las casas edificadas.

*Viejo asunto es éste de la vivienda social, frecuentemente mencionado por los filántropos franceses de los años de 1840, y retomado tanto por los proyectos de ciudades utópicas como por Napoleón III y la escuela de Le Play. Sin embargo, en líneas generales, las realizaciones no están jamás a la altura de los proyectos antes de comienzos del siglo XX y prácticamente solo Alemania la que logra desarrollar un sistema coherente en el período de Guillermo II. En Inglaterra, además, la creación de la Metropolitan Association for Improving the Dwellings of the Industrial Classes y de la Society for Improving the Condition of the Labouring Classes, a mediados del siglo XIX, revela una primera toma de conciencia; una segunda ola después de 1860 y una tercera hacia 1875 señalan simplemente la continuidad del problema, pese a las pocas realizaciones de algunas sociedades cooperativas de artesanos. Y es conocida la timidez de la legislación al respecto, incluso en Estados Unidos, donde son rarísimas las ciudades modelo construidas durante la iniciación del modelo de reforma urbana. En Francia, se puede citar precisamente algunas realizaciones de la Sociedad Económica Caritativa a fines de la monarquía de julio y bajo el Segundo Imperio. **La ley del 30 de noviembre de 1894**¹¹ (**la negrilla es propia**) sobre habitaciones baratas, debería abrir una nueva etapa: de 1895 a 1902 se construye 1.360 casas que se benefician de estas disposiciones y cerca de 60 sociedades se dedican a ello: es decir, prácticamente nada; el resto queda en manos de la iniciativa privada, por lo que casi no se modifica el cuadro¹².*

En Francia el primer tercio del siglo XX estuvo dominado por dos movimientos paralelos: el estancamiento de la construcción y la floración de parcelas de “chalets”, después de 1920; preparada por la ley Ribot (1908) y por la ley Loucheur de 1928, bajo la ideología de acabar con la lucha de clases haciendo de cada obrero un propietario fuera de su trabajo. Estrategia fracasada ya que no se logró nada más que la forma de vivienda de casa

¹¹ Ley Siegfried, que facilitaba la construcción de casas baratas

¹² *Ibidem*. P. 377

individual, que tuvo como resultado el fracaso de la empresa y el resurgimiento de los “chalets”. Esta política fue caracterizada por la debilidad del esfuerzo financiero que el Estado francés estaba dispuesto a hacer en este sentido y el carácter ideológico, centrado en la “paz social” del tratamiento del problema. Por otro lado, en Alemania en materia de vivienda social, las cooperativas obreras impulsan el desarrollo de esta, haciendo uso de préstamos de las cajas regionales de seguros; política esta asumida posteriormente por los poderes públicos, pudiéndose resaltar que a partir de 1903, el gobierno de Reich hace construir viviendas para sus propios empleados, o para obreros de empresas nacionales, patrocinando directamente a las cooperativas, proporcionándoles terrenos baratos, e invitando a los municipios a invitarlo

Continuando con el modelo francés, ha de tenerse en cuenta que hacia los años treinta del siglo XX, como consecuencia de la guerra, la presión social se hizo peligrosa para la movilidad de la mano de obra, generando como respuesta del sector público, que entre 1945 y 1955 se otorgarán créditos especiales, que aligeraron el desfase producido por otra serie de determinadores como el crecimiento demográfico y la concentración urbana. Hacia 1967, nacieron los **polígonos urbanos periféricos**¹³, construidos con fondos públicos que eliminaron las ideologías reaccionarias sobre la deshumanización de la ciudad, apoyándose en la insatisfacción de los habitantes de las casas baratas.

Hacia 1964, el Estado busca atraer capitales privados, intentando rentabilizar el sector de la construcción, de manera tal que se buscó aumentar los alquileres de los apartamentos antiguos, desplazando a las familias de renta baja que habitaban en ellos y alojándolas en otros lugares.

Un segundo mecanismo para rentabilizar la construcción consistió en intervenir en la especulación territorial y en la oferta de terrenos por construir. Al rechazarse la

¹³ Los polígonos urbanos periféricos surgieron como consecuencia de la forma tomada por las viviendas en atención a los mecanismos que originaban el movimiento, es decir, había que construir de prisa y a precios accesibles, por tanto, en terrenos exentos y poco caros, situados en la periferia de las aglomeraciones; debía construirse masivamente y, de ser posible, grupos enteros de viviendas colectivas.

nacionalización del suelo, el Estado recurrió al bloqueo de los precios de terrenos en ciertas zonas de urbanización prioritaria, en los que se concentraba lo esencial de los equipamientos comunales de los permisos de construcción, y una vez acondicionado el terreno, el organismo público lo vendía a los constructores a un precio incluso inferior al precio de coste.

Bajo esta perspectiva, es entendible cómo el objetivo final de la reserva de terrenos no consistía en limitar la especulación, sino de adaptarla a los capitales invertidos en la construcción que se beneficiarían de este modo con un alto enriquecimiento sacado de los precios de viviendas construidas en condiciones ventajosas, sin haber pagado siquiera el alza de los precios de los terrenos.

Por otro lado, con la intención de proporcionar terrenos a la empresa privada para construir, se decidió establecer aglomeraciones a lo largo de los ejes de transporte, para aumentar de esta manera la masa de terrenos disponibles. Igualmente, el Ministerio de Equipamiento se centró en el desarrollo de las autopistas, construidas mediante concesiones hechas a empresas privadas, utilizando en casi todos los casos los fondos públicos. Otro fenómeno que ha surgido ante la insistencia de tener casa individual, obedece también a la preocupación de facilitar la construcción industrial prefabricada, con importantes características, tales como la ligereza del inmueble, y que la mayoría de las patentes del prefabricado de origen norteamericano, se refieren a casas unifamiliares que han realizado sus pruebas en el proceso de “suburbanización” de los Estados Unidos de la posguerra.

Castells, en su obra *La cuestión urbana*, indica que bajo los lineamientos políticos anteriormente señalados, la cuestión de la vivienda ha sido manipulada desde tres puntos de vista que se sintetizan así:

- “La empresa privada debe ser capaz de asegurar una parte del mercado constituido por la demanda solvente; cuenta para esto con la ayuda del Estado en la creación de condiciones de rentabilidad y en la fabricación publicitaria de la demanda, según técnicas

comerciales ya aplicadas a los otros bienes de consumo cotidiano, convirtiéndose la vivienda cada vez más en un objeto”.

- “Para la franja de población que puede ser solvente a corto plazo, se ha imaginado una nueva forma de vivienda privada, con acceso a la propiedad, alimentada en la tradición más antigua de la integración ideológica y del mito pequeño–burgués de la casa propia en el campo.”¹⁴.

Conforme a estos lineamientos se describen los aspectos históricos, que por sus repercusiones de carácter filosófico, social, político y económico han influido determinantemente en la evolución y desarrollo de la “vivienda de interés social” como consecuencia de los diversos movimientos revolucionarios universales; dando paso así al análisis que este tema ha presentado en la sociedad colombiana, sostenido bajo los postulados de intervencionismo estatal en primer lugar, como prestador directo de los servicios públicos y sociales, y en segundo lugar, como traspaso de estas funciones al sector privado; con los beneficios y consecuencias que juntos fenómenos han ocasionado.

3. El problema de la vivienda de interés social en Colombia

Presentada la evolución de la vivienda de interés social dentro de diferentes contextos, este segmento se centrará en exponer cada una de las etapas o períodos históricos a fin de

¹⁴ ¿A quién se dirige esta fórmula de vivienda? El folleto publicado por el Ministerio de Equipamiento lo describe así: Accede a ahorrar y acepta sacrificios financieros más importantes; tiene una renta mensual de 1.700 F; es cuadro medio (31.1 por 100), empleado (22.3 por 100) u obrero cualificado (33.4 por 100): 75 por 100 poseen una televisión; 71 por 100 un coche. Se trata, como podemos verlo, comparándolo con el cuadro de distribución de rentas en Francia, de esta franja de asalariados a la vez susceptible de ofrecer cierta solvencia y de ser sensible a la integración social ofrecida por el acceso a la propiedad de la vivienda, presentada bajo los aspectos del mito del “chalet”. Así, la ideología de la casa individual que modela de alguna manera el ideal de vivienda, muestra ejemplarmente el complejo de determinaciones sociales que conducen a una forma determinada: apoyándose en la insatisfacción del consumo vivida en el mito compensador de la calma campesina recuperada, resulta de la combinación de una doble necesidad fundamental del sistema económico (ampliación de la aglomeración a construir, prefabricación, relativa solvencia de los adquirentes y de una estrategia política que se proponga reforzar el asentamiento social de una dominación de clase, en las capas políticamente fluctuantes. Pues el sistema de crédito dispuesto supone una estabilidad de empleo y una progresión ascendente y regular en la carrera profesional.

analizar los sistemas que el Estado colombiano ha adoptado con los fines de fomentar el mejoramiento de la vivienda en Colombia para los sectores desfavorecidos, a través de una transmutación en los sistemas inicialmente adoptados y los que las necesidades sociales y la normatividad constitucional han impuesto para satisfacer las necesidades derivadas del mismo.

En este orden de ideas, debe indicarse el momento en que el Estado deja de prestar en forma directa el servicio de vivienda, otorgando facultades al sector privado y convirtiéndose en mediador entre los beneficiarios y los constructores; ejerciendo actividades de control y vigilancia; enunciando los hechos históricos, sociales y políticos que han dado origen al desprendimiento estatal en este tema, así como las consecuencias generadas por este fenómeno.

Conforme a lo anterior, se tomará como base los distintos períodos influyentes en la vivienda de interés social, dentro de los cuales se determinará las necesidades habitacionales, utilizando medios conceptuales que permitan un mayor entendimiento de la problemática.

Para iniciar, me permito hacer una presentación general de los aspectos que han condicionado la aparición de la vivienda de interés social y de las políticas adoptadas por el Estado para resolver y fortalecer el problema como tal, haciendo énfasis en aspectos sociales, económicos y legales influyentes en las soluciones, que desde un punto crítico podrían verse como ineficientes, pero que aún así han tenido resultados altamente satisfactorios, sin dejar de lado el hecho de que si bien han contribuido al desarrollo económico del país, en algunos aspectos sociales han sido altamente nocivos, tal como se demostrará en el desarrollo de esta investigación.

Artículo de relevante importancia en este aparte, lo constituye el escrito por Gilberto Arango, "*La Vivienda en Colombia en el cambio de siglo*", del que de manera general se pueden extraer algunas ideas, sintetizadas y analizadas de la siguiente manera:

- Desde comienzos de los setentas, la construcción adquiere un papel consolidador como sector económico, ganando autonomía y dejando de depender en un todo de la capacidad e iniciativa del Estado para desarrollar programas habitacionales, que generen soluciones al problema de vivienda, sostenidos en la reactivación económica y en la generación de empleo.

- La vivienda ha sido considerada en casi todas las sociedades, como un factor primario de desarrollo físico, psíquico y social, para los grupos familiares y para los individuos. Es el espacio en el cual tienen lugar las prácticas sociales y culturales del hábitat humano y donde se concretan las formas básicas de convivencia con la naturaleza; de manera tal, que al permitir que el sector económico tome las directrices de la vivienda, considerada como un derecho inherente a los seres humanos, es alejar de ellos esta prerrogativa, propugnando a través de esto el desconocimiento de dichos derechos, y a la vez, promoviendo una serie de conflictos tanto internos al desarrollo estatal como a las relaciones interpersonales de la población en aras de la preservación personal de éstos.

* En este orden de ideas y conforme a los fundamentos del Estado neoliberal, debe recordarse que para éste sólo tiene posibilidad de existir todo aquello que genere dividendos económicos o que produzca rentabilidad económica en el entorno de la competitividad sin tener en cuenta los ideales de igualdad que deben preservar en la sociedad. De esta manera, los servicios públicos y sociales son tomados como factores de mercado, y sus usuarios dejan de sustentar tal carácter para convertirse en clientes, reduciendo la importancia de las empresas sociales, a un problema de rentabilidad económica.

- Desde este punto de vista, la vivienda no es la excepción dentro de los campos de regulación del mercado, ya que en las últimas décadas ha sido el sector privado el encargado del manejo de la calidad, construcción, seguridad, localización, etc. El referido autor, en el texto Trayectorias Urbanas, de donde se extrae el analizado artículo, sostiene al

respecto: *Quienes estén por fuera del mercado, si tienen la suerte de vivir en una ciudad que cuenta con recursos y desarrolla acciones de mejoramiento en los asentamientos ilegales, se verán eventualmente beneficiados. Pero, si por el contrario, como ocurre en la mayoría de las ciudades y las poblaciones colombianas, no se cuenta con los recursos, ni la capacidad para ejercer una política social de vivienda, estas comunidades quedan totalmente al margen de toda acción de vivienda*¹⁵.

- Con la privatización de la vivienda, el Estado presentó a la población una serie de soluciones en igualdad de condiciones para los diferentes estratos, determinando la calidad de la misma mediante la competencia; circunstancia que a través del tiempo ha generado dificultades, tales como el acceso al suelo adecuado y a la financiación suficiente y oportuna, el favoritismo en la aplicación de las normas y la insatisfacción del mercado que propicia la manipulación de la demanda, generando con esto, monopolización en torno al desarrollo de las políticas neoliberales en materia de vivienda y desarrollo urbano.

- Otros inconvenientes consisten en la escasez de garantías respecto a las calidades de bienes, servicios y productos adquiridos; así como las requeridas para el acceso al sistema de créditos y financiamiento para la obtención de los beneficios de vivienda; al igual que con la ineficiencia y el desinterés de la rama legislativa por proyectar una normatividad benéfica que respalde a la población con una efectiva política de vivienda social.

* El modelo neoliberal ha producido en Colombia enormes traumatismos en el tema en cuestión, reflejado en el incremento del déficit habitacional, la inaccesibilidad a los créditos para las familias de clase media y baja, la apropiación de la vivienda de interés social por la especulación inmobiliaria, y el mayor abandono de los más pobres al asentamiento en terrenos ilegales en condiciones precarias dentro de los ejes urbanos.

Luego de estas ideas previas se hace necesario presentar un bosquejo de la evolución que en Colombia ha padecido la vivienda de interés social, sin que por ahora nos detengamos en

¹⁵ Peter Brand. Op. Cit. P. 250

su análisis en profundidad. Para tal efecto, y retomando el citado artículo de Gilberto Arango, "*La Vivienda en Colombia en el cambio de siglo*", en dicho texto se identifican las siguientes etapas, resumidas así:

La vivienda en Colombia ha sido desarrollada en varias etapas. La primera en los años cuarenta, con la creación del ICT y del BCH, presentándose a la sociedad una nueva forma de vivir con el ánimo de que se asimilara en forma adecuada la nueva arquitectura y el urbanismo, tendientes a modernizar la ciudad con políticas renovadoras concibiendo los proyectos de vivienda como unidades urbanas dotadas de mejor infraestructura, mejores vías y adecuado equipamiento de servicios educativos, de salud, recreación, etc. Este sistema fue copiado de modelos internacionales, tratando de ajustarlo a nuestra realidad, representado en complejos habitacionales construidos en aquella época que fueron fiel ejemplo de calidad en diversas ciudades del país, conservándose aún por dichas características.

A mediados de los años sesenta se presenta una segunda etapa, caracterizada por el hecho de que la oferta en vivienda pública no es suficiente para satisfacer la demanda creciente que estimula la rápida urbanización; generando que la calidad deba disminuir, surgiendo normas que reducen los estándares de especificaciones en los diseños urbanísticos, arquitectónicos y tecnológicos experimentados en los años cuarenta, lo que buscó masificar la oferta aun a costa de las consecuencias negativas que ello acarrearía para los habitantes de la ciudad.

Una tercera etapa corresponde a los denominados "lotes con servicios", con el programa de vivienda sin cuota inicial, que surge a mediados de los años ochenta, el cual presentó las versiones más degradadas en vivienda pública que posteriormente servirían de justificación para el cambio de orientación la gestión de Estado en esta materia.

Un fenómeno que vale la pena citar por su enorme contribución a la deterioración de los proyectos de vivienda de interés social, consiste en la implementación de conjuntos antes

exclusivos a las zonas de altos ingresos, que ahora se aplican en versiones urbanísticas degradantes a la vivienda de interés social; creando en las diferentes poblaciones en que se adopta, problemas de espacio, funcionalidad y estética, agravado por la lejanía de las construcciones al eje urbano. “Se puede afirmar que con muy contadas excepciones, las soluciones de vivienda de interés social producidas por el sector privado, desde que le fue entregada esta responsabilidad, no han sido más que la aplicación empobrecida de prototipos arquitectónicos, urbanísticos y constructivos desarrollados por el ICT o el BCH en el pasado.”¹⁶

Otro aspecto de importancia relacionado con la calidad de vivienda de interés social corresponde a los estándares espaciales aplicados en las soluciones arquitectónicas. Con la desaparición del ICT, el país perdió el control en la fijación de los estándares mínimos habitacionales, quedando éstos sujetos a los resultados de las negociaciones locales entre promotores y municipios. Esta disminución trata de compensarse con las **prótesis de la vivienda**, representadas en el conjunto de instalaciones cuya misión es la de disimular la falta de espacio consumiendo tiempo libre de los habitantes, ejemplo de esto lo constituye las antenas parabólicas, piscinas, clubes, juegos infantiles, etc.

También se observa dentro de la disminución de los estándares de calidad de la vivienda, algunos factores externos producto y productores de inconvenientes familiares y sociales, como la inexistencia de vías de acceso, gigantescas olas de inseguridad, indebida información al momento de la adquisición de la vivienda, acelerados procesos de deterioración que padece la infraestructura de la vivienda, y desconocimiento del monto real de la obligación financiera que se adquiere, entre otros.

Continúa el referido autor en la reseña de la evolución de la Vivienda de Interés Social en Colombia, señalando una cuarta etapa que denominada **autoconstrucción**, de la que se hace relevante señalar de manera general, que ha consistido en un fenómeno a través del

¹⁶ Peter Brand. Op. Cit. P. 254

cual más de la mitad del tejido residencial urbano en Colombia lo constituyen asentamientos de origen ilegal y desarrollo progresivo, producto de loteamientos irregulares o de ocupaciones de lotes por invasión, legalizados por el transcurso del tiempo. Este sistema habitacional presenta múltiples problemas de calidad, habitabilidad y sostenibilidad, dependiendo su solución de la historia y características de cada asentamiento, como su antigüedad, localización, geomorfología, origen (invasión o pirata), grado de apoyo recibido por las autoridades locales y las características socioeconómicas y culturales de los habitantes; problema que ha empeorado en el mismo nivel en la población campesina que ha sido desplazada hacia los núcleos urbanos o proximidades, en condiciones de precariedad y deformidad urbana, que hacen el complejo panorama habitacional.

Relacionados con los anteriores conflictos, surgen otros tantos que deben ser ubicados dentro de la política de mejoramiento de la VIS, tales como los asentamientos informales ilegales, carentes de apoyo para su legalización mediante el otorgamiento de títulos de propiedad; facultad correspondiente a los municipios. Con esto se impide a los habitantes de dichos lugares, acceder a múltiples beneficios urbanos, incluyendo el subsidio o crédito de vivienda.

Por otro lado, el fenómeno de la sismorresistencia, que pese a haber surgido en 1989 el Código regulador de dichas normas, su aplicabilidad en procesos de autoconstrucción ha sido totalmente nula, constituyéndose como una amenaza para la población que habita en áreas urbanas dentro de zonas catalogadas “de alto riesgo sísmico”; factor agravado por la posibilidad de inundaciones y deslizamientos a las dichas zonas son propensas.

Hasta este punto se analiza la presentación de la problemática de la VIS en Colombia de manera general, conforme a los lineamientos extraídos del plurimencionado artículo de Gilberto Arango. A continuación se analizarán detalladamente las políticas estatales adoptadas por nuestro gobierno, de acuerdo a las etapas o periodos respectivos, indicando sus características, instituciones intervinientes, beneficios y consecuencias.

“La primera percepción del problema de vivienda en Colombia provino de las organizaciones caritativas que, desde mediados del siglo XIX, actuaron en nombre de la Iglesia Católica ofreciendo, entre otras cosas, vivienda en alquiler a familias pobres “vergonzantes”, que cumplieran, al menos en apariencia, ciertos requisitos de conducta moral. La percepción caritativa estableció una relación entre la necesidad de vivienda, la situación de las familias y la oferta de vivienda. Sólo una conducta moral aceptable, en condiciones de pobreza podía ser remunerada con el acceso a una vivienda. La pobreza era vista como una situación social normal legitimada por la divinidad, usada como vía de acceso a la vida celestial y, por tanto no debía eliminarse, debiéndose sostener y en unos casos recompensarse. El problema de vivienda no era en sí un mismo problema, era parte de las condiciones normales de una sociedad en la que los ricos que tenían vivienda confortable, debían atender a los pobres. Las obras de la sociedad de san Vicente de Paúl en Medellín y en Bogotá fueron ejemplo de esta acción.”¹⁷

“Una de las soluciones iniciales al problema de vivienda social lo constituyó el Círculo de Obreros fundado en 1911 por el jesuita español José María Campoamor, e incluyó entre sus actividades el establecimiento de una caja de ahorros en la que los obreros o los trabajadores en general podían consignar parte de sus ingresos. El círculo, por su parte, podía recibir donaciones de benefactores, con lo cual constituyó un capital de trabajo para realizar obras de beneficencia. Campoamor. Imbuido de un espíritu activista en pro de la catolicidad de la clase obrera, concibió el proyecto de un barrio que reflejara y, en 1913, dio inicio a las obras del barrio San Francisco Javier en el sur de Bogotá. Esta obra inspiraba a convertirse en un modelo de vida cristiana y de “redención” de la clase obrera. El acceso que tenía un “obrero manual” a una vivienda en arriendo en este barrio, requería el trabajador, por una parte su afiliación al Círculo de Obreros, y por otra la aceptación de las rígidas condiciones de conducta impuestas por Campoamor, quien aspiraba a que el

¹⁷ TARCHOPOLUS Sierra, Doris. “*Vivienda social. Miradas actuales a retos recientes*”. Artículo de Alberto Saldarriaga Roa. Saldarriaga Roa, Alberto. “percepciones de la vivienda en el siglo XX”, 2003, Bogotá, Centro editorial JaverianoP. 26.

barrio fuera “la cuna de hombres rectos y de sentimientos religiosos que no necesitaban del látigo del esclavo ni de ningún castigo para cumplir con su deber”. Se pretendía formar un “pueblo de Dios”, sin mejorar necesariamente las condiciones económicas de las familias. Una pobreza resignada era, para Campoamor y sus seguidores, mejor que un progreso rebelde”¹⁸.

En estas circunstancias, el problema habitacional en Colombia se vio como un asunto de carácter religioso, que al sentirse amenazado por los movimientos sindicalistas a comienzos del siglo XX, el cual llevaba de la mano la posibilidad de perder el control sobre las clases obreras, promovió la ayuda caritativa de la clase alta, sin permitir a los industriales su intervención para mejorar las condiciones habitacionales de los obreros.

Con la evolución de los tiempos, y acorde a las necesidades y al contexto de cada época, la política de vivienda de interés social en Colombia se ha transformado notoriamente.

3.1 Fase “higienista” de la vivienda social (1918 – 1942)

Con ésta se configura el primer pronunciamiento del Estado colombiano en relación con el problema de la vivienda social, mediante la ley 46 de 1918, *por la cual se dicta una medida de salubridad pública y se provee la existencia de habitaciones higiénicas para la clase proletaria*; ley que surge con ocasión a la terrible epidemia de gripa que en dicho año azotó a todo el mundo y no tardó en hacer estragos en nuestras ciudades. Para controlar las condiciones higiénicas de las viviendas ofrecidas en arriendo, en su primer artículo plasmó la prohibición de *arrendar para habitaciones, casas, piezas, accesorias y cualquier otra clase de edificios que no tengan las condiciones higiénicas necesarias*. En su artículo séptimo dispuso: *Es obligación de los municipios que tengan más de 15.000 habitantes, destinar el 2% del producto de sus impuestos, contribuciones y rentas, a la construcción de viviendas higiénicas para la clase proletaria*.

¹⁸ *Ibidem*, P. 26.

Estas viviendas debían cumplir con los requisitos determinados por la Dirección General de Higiene y su arriendo debía ser equivalente al 6% anual del valor de su costo, incrementándose un 4% sobre el mismo valor destinado a cubrir su costo como una especie de cuota de adquisición, recibiendo el locatario el título de propiedad cuando alcanzara el valor del costo inicial de la vivienda, que se lograría en 25 años.

Saldarriaga Roa, en su artículo *Percepciones del problema de la vivienda en Colombia en el siglo XX*, señala que la mencionada ley, además de regular aspectos relacionados con la higiene, atendió aspectos como las condiciones de la oferta de vivienda en arriendo y asumió, como posibilidad de segundo orden, la tenencia en propiedad. Los inquilinatos proliferaban sobre todo en Bogotá, constituyéndose como principal oferta de vivienda para obreros y empleados de bajos ingresos. Por su parte, los más pobres habitaban en ranchos construidos en las periferias urbanas, con pésimas condiciones de salubridad, contribuyendo al mal estado de salud de buena parte de la población urbana colombiana, siendo aún peor la situación en el sector rural.

El arriendo era visto como una solución a corto plazo, pero cuando se ponía en consideración la posibilidad de compra, se requería la intervención de entidades promotoras de crédito, que ante esta necesidad fueron apareciendo, creciendo a ritmo acelerado y aumentando su fuerza, tal como se verá en las siguientes etapas.

Esta primera etapa, no tenía la intención de proporcionar soluciones de vivienda a las personas de bajos recursos, sino de reglamentar las condiciones en que podían ser beneficiarias de arrendamiento, basada inicialmente en las condiciones higiénicas necesarias, así como en la influencia arraigada de las creencias religiosas y morales forjadas y fortalecidas por benefactores. Sin embargo, las ciudades que crecían de manera acelerada e industrializada, requerían que el Estado tomara nuevas medidas dirigidas a solucionar los problemas habitacionales de la población. Así se crean una serie de instituciones como la Junta Metropolitana de Obras Públicas (1928), el Banco Central Hipotecario (1932), La

Caja de Vivienda Popular de Bogotá (1932), el Instituto de Crédito Territorial (1939), la Caja de Vivienda Militar (1947) y el Fondo Nacional de Ahorro (1966), encargadas de facilitar créditos a bajos intereses o financiar proyectos dirigidos a los estratos de medios y de menores ingresos¹⁹.

3.2 Período asistencialista (1945 – 1972)

Éste se subdivide en dos fases, la institucional y la de transición.

- a. **Fase institucional o asistencialista (1942-1965).** Caracterizada por haberse canalizado la vivienda social por medio de instituciones del Estado, mediante el Banco Central Hipotecario, La Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, el Instituto de Crédito Territorial, **La Caja de vivienda Militar** y la Caja de Vivienda Popular de Bogotá.
- b. **Fase de transición (1965 – 1972).** Caracterizada por la forma en que cambia el enfoque de la acción estatal mediante instituciones como el Banco de Ahorro y Vivienda, la Asociación Mutuaria de Ahorro y Préstamo, las cajas y secciones de ahorro de los bancos, el Consejo Superior de Vivienda y Desarrollo Urbano, la Junta de Ahorro y Vivienda, el Fondo de Ahorro y Vivienda del Banco de la República y el Fondo Nacional de Ahorro.

Indistintamente de la subdivisión señalada, debe tenerse en cuenta los aspectos generales del período asistencialista, que surge a mediados de la década de los cuarenta, época en la que el Estado asume la vivienda como un asunto de interés público, incluyendo la vivienda social dentro de sus políticas de desarrollo, dando continuidad a los principios del Estado benefactor, y asumiendo parte de los costos de los programas de vivienda que desarrolla por medio de sus agencias a manera de subsidio a la oferta o subsidio “oculto” con el

¹⁹ Ciudadela El Recreo, *La memoria del modelo de gestión de Metrovivienda*. Bogotá, D. C. Alcaldía Mayor, Metrovivienda, 2002.P. 36

propósito de que éstos lleguen a la población menos favorecida, igual que lo hace con la salud o la educación y otros servicios sociales básicos.

Con el decreto 380 de 1942, se da un giro total de transformación de un país rural a urbano, otorgando facultades al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para hacer préstamos a los municipios con destino a la construcción de barrios populares modelos que debían estar dotados de capilla, sala cuna, guardería infantil, campos de deporte, restaurante obrero, centro cultural, inspección de policía, plaza de mercado y visitadoras sociales²⁰.

En este mismo año, se creó el departamento de Vivienda Urbana del ICT, mediante el decreto 1579 de 1942, encargado de otorgar préstamos a los municipios, obreros y empleados para la construcción de viviendas populares urbanas. Los adjudicatarios podían construir viviendas en terrenos de su propiedad, siempre y cuando contaran con servicios públicos. Este departamento también podía construir barrios populares modelos para vender casas a los empleados y obreros, siempre que el municipio donde se construyera tomara a su cargo los gastos de urbanización del terreno.²¹

Por su parte, la ley 53 de 1942 autorizó al ICT para otorgar préstamos a las cooperativas que tuvieran como objeto la urbanización y la construcción de viviendas para empleados, profesionales y pequeños comerciantes; quedando con esto y con la acción del Banco Central Hipotecario, nominalmente atendida la demanda potencial de vivienda urbana para obreros y empleados de ingresos medios y bajos²².

Las instituciones que a nivel central tenían la responsabilidad de intervenir en materia de vivienda fueron el BCH y el ICT. El primero, captaba y colocaba recursos en el sector y, a

²⁰ Las viviendas de estos barrios debían distribuirse así: 50% para el personal de las empresas públicas que suscribieran los bonos nacionales destinados a la financiación de las obras; 25% para empleados municipales y el resto (25 %) para otros solicitantes. Las viviendas que no se adjudicaran en venta podían arrendarse a obreros y empleados municipales con ingresos inferiores a \$100.00 mensuales, con un canon que no excediera el 4% del valor de la casa, más 1% para los gastos de conservación.

²¹ *Vivienda social. Miradas actuales a retos recientes*". Artículo de Alberto Saldarriaga Roa. Cit. P. 29

la vez, operaba como constructor–gestor de diversos proyectos con criterios que abarcaban desde el reordenamiento urbano, dinamizador de un sector geográfico, hasta la recuperación de zonas deterioradas en los estratos medios. Por su parte, el ICT²³ tenía la responsabilidad directa de gestionar y construir proyectos con tierras propias o adquiridas para los estratos bajos.

Con la creación del ICT y del BCH, la calidad de la vivienda que se construye es un propósito que motiva a estas instituciones; presentando a la sociedad una nueva forma de vivir, y aceptando la nueva arquitectura y el nuevo urbanismo incorporándolo a la vida moderna; cambio que implicaba que los nuevos programas habitacionales ofrecieran ventajas respecto a la vivienda tradicional que se trataba de sustituir.

Los proyectos de vivienda son concebidos entonces como unidades urbanas dotadas de la mejor infraestructura, las mejores vías, viviendas cómodas con excelentes diseños arquitectónicos y debidamente equipadas con servicios educativos, de salud, recreación, etc. El ideal propuesto era lograr que unidades residenciales como las descritas sirvieran de ejemplo para desarrollar las ciudades. Se copiaron modelos internacionales haciendo un esfuerzo por ajustarlos a nuestras realidades y posibilidades. De este período quedan núcleos residenciales en diversas ciudades, que son muy apreciadas por sus habitantes y que aún continúan siendo ejemplo de calidad²⁴.

²²Op. Cit. P. 29

²³ El decreto 200 del 28 de enero de 1939, creó el Instituto de Crédito Territorial y reglamentó los llamados “Bancos de Crédito Territorial”, asignándoles la función de fomentar la construcción de habitaciones higiénicas para los trabajadores del campo.

El ICT se creó como una oficina autónoma encargada principalmente de fomentar la creación de Bancos de Crédito Territorial y de coordinar sus actividades de crédito para la vivienda campesina en todo el territorio de la República. El Instituto tuvo una duración inicial de cuarenta años y alcanzó a sobrevivir doce años más. Esto dio a conocer el grave problema de la vivienda campesina en donde las condiciones de salubridad eran totalmente inexistentes.

²⁴ BRAND, Peter, “*Trayectorias urbanas*” en *la modernización del Estado en Colombia*. Artículo de Gilberto Arango. La vivienda en Colombia en el cambio de siglo, herencias y retos”2001, Medellín. TM editores Universidad Nacional. P. 252.

En el tema de vivienda social, esta etapa es una de las relevantes en su desarrollo, ya que el Estado se fija unas metas y objetivos tendientes a proporcionar condiciones de mejoramiento para las clases necesitadas. Invierte esfuerzos en el mejoramiento de los niveles de vida, utilizando diversos medios de financiamiento y de beneficios como los subsidios, los bajos costos de cuotas e intereses y la extensión a varios años para la cancelación de créditos; lo que mas allá de generar beneficios, conlleva a factores degenerativos, como el hecho de que en pocas ocasiones se lograba acceder a las necesidades reales de los sectores pobres, sin desconocer que terminó convirtiéndose en una opción real para las amplias masas obreras y la clase media. Aún así, el problema real de la política de subsidiar la oferta de vivienda, consistía en que en pocas oportunidades dicho incentivo llegaba a la población hacia la cual se dirigía y debía ser beneficiada por el mismo, favoreciendo finalmente a cualquiera de los actores intervinientes en el proceso de construcción (productores de materiales, constructores, propietarios de la tierra, etc.) ya fuese por los diferentes manejos del mercado o por los favorecimientos políticos o personales.

Dentro de las fases institucional y de transición del período asistencialista, se presenta una sub fase que se puede denominar de **Intervención estatal, Inversiones forzosas y crecimiento urbano acelerado (1950 – 1972)**, originada en el proceso de urbanización que Colombia enfrentó en las décadas de los cincuenta y sesenta que alcanzó entre 1951 y 1964 su máximo grado de crecimiento. Simultáneamente vive una intensa concentración urbana, dejando de ser un país eminentemente rural a comienzos del siglo para convertirse en un país cuya población urbana constituye más de las tres cuartas partes del total. Esto como consecuencia de la confluencia de las migraciones internas y del crecimiento industrial efectuado durante el presente siglo; fenómenos intensificados con la violencia que azotó los campos del país entre 1951 y 1964, período en el cual la migración campo–ciudad adquirió dimensiones alarmantes.

De esta manera, son los antiguos campesinos y los nuevos obreros quienes exigirían espacios para habitar en la ciudad que los había visto nacer o que con su modernidad los

había atraído o acogido como desplazados de épocas violentas. A esto debe agregarse que la imagen de los grandes ejes urbanos colombianos, especialmente Bogotá, también cambió con la aparición del automóvil que exigía vías que enlazan y dividen la vida en la ciudad y con ella la de sus habitantes. La transformación de la ciudad antigua, el surgimiento de centros comerciales y financieros, la división socio-espacial, el aumento del déficit habitacional, transforman a Bogotá en un espacio cada vez más urbano, obligando a pensar en soluciones para asumir la crisis urbana, imponiendo el impulso a los programas de planificación familiar para regular el crecimiento demográfico y la adopción de mecanismos para proveer de vivienda a los sectores más pobres, siendo creadas, como ya se indicó, el BCH y el ICT.

Este sistema permitía prestar a largo plazo con recursos a la vista de las entidades financieras, pero trasladando los riesgos de la recuperación a las entidades públicas. Las tasas de interés de las inversiones forzosas eran fijas por períodos largos entre 10 y 20 años, al igual que las tasas de préstamo; produciendo un complejo sistema de transferencias de los ahorradores al sistema financiero y de los contribuyentes hacia los deudores hipotecarios. No obstante lo anterior, desde su inicio este sistema mostró fragilidad, debiendo la nación asumir en 1951 la deuda en bonos de crédito territorial por cerca de \$ 800 millones, continuando con la cobertura de los subsidios ocultos en las operaciones del ICT con recursos del presupuesto nacional, hasta la desaparición de las inversiones forzosas en 1990²⁵.

A partir de este período, con la Misión Le Bret se da inicio a la planeación moderna en nuestro país, la cual produjo un primer diagnóstico del problema de la vivienda basado en cifras e indicadores, tocando términos que posteriormente tomarían mayor importancia, como el “desarrollo económico y social” y “subdesarrollo”; adquiriendo importancia la cuantificación objetiva del problema de vivienda en el cual se introduce el concepto de déficit como indicador de la cantidad faltante de unidades de vivienda en relación con el

²⁵ Instituto Colombiano de ahorro y Vivienda, *La financiación de la vivienda en Colombia*. Bogotá, 1992. p.p. 64 y 65.

número de familias u hogares. Esta visión adquiere consistencia en el Programa Nacional de Desarrollo (1958 a 1962), propuesto en el gobierno de Alberto Lleras Camargo; influida fuertemente por las ideas del economista canadiense Lauchin Curie, quien explica el problema en los siguientes términos: *Las condiciones habitacionales con sus altos índices de hacinamiento, promiscuidad, insalubridad y deterioro son la resultante lógica de los bajos niveles de desarrollo. Por esta razón, el problema de la vivienda no puede reducirse a la simple consideración del déficit y su solución no puede plantearse simplemente como problema de elemental capacidad para construir. El déficit no es el problema ni la causa de la sub normalidad imperantes, sino la consecuencia del subdesarrollo. El problema de fondo radica en que la gran mayoría de las familias no están en capacidad de adquirir una vivienda adecuada en el mercado. Puede decirse que existe una alta demanda nominal pero no real. (...) Unas metas racionalmente concebidas no pueden limitarse al suministro de nuevas y confortables viviendas, sino que deben integrar todo un proceso de mejoramiento gradual de las unidades existentes*²⁶.

La solución para el déficit no consistía únicamente en construir viviendas nuevas, sino en mejorar las existentes, diseñando una meta de desarrollo económico, teniendo en cuenta el ingreso familiar para permitir el acceso de más familias a la oferta. Así las cosas, las condiciones habitacionales equivalentes al déficit cuantitativo se definieron en el Programa Nacional de Desarrollo anteriormente mencionado, como la diferencia aritmética entre el número de viviendas existentes y el de familias constituidas en una fecha dada. El déficit cualitativo se definió como la diferencia aritmética entre el número de familias y el número de unidades funcionales de vivienda con todos los servicios públicos.

Para el sostenimiento de las políticas de vivienda contenidas en el Programa Nacional de Desarrollo, se propuso la formación de un sistema nacional de canalización del ahorro, la creación de un organismo central de coordinación y asistencia técnica, el fortalecimiento a

²⁶ Artículo de Alberto Saldarriaga Roa. “*vivienda social. Miradas actuales a retos recientes*”. Centro Editorial Javeriana. 2003. P. 30

la industria de la construcción, el establecimiento de normas y especificaciones adecuadas para la vivienda, y un estímulo general al sistema nacional de vivienda de interés social.

En la percepción del problema de la vivienda planteada en el Programa Nacional de Desarrollo (1958–1962) se combinaron varios componentes. El déficit se calculó en abstracto como un término de medición global de faltantes cuantitativos de unidades habitacionales causada por la falta de ingresos para adquirir vivienda de un amplio sector de la población y de faltantes cualitativos derivados de la mala condición higiénica de las viviendas existentes. Las estrategias de solución se dirigieron a captar el ahorro y canalizarlo hacia la compra de vivienda y, al mismo tiempo, a impulsar la industria de la construcción, con nuevas formas adecuadas para la vivienda de interés social. Se hizo énfasis en el déficit de vivienda en propiedad, la que podía mover los recursos del ahorro, y la visión de vivienda en arriendo quedó aparentemente descartada.²⁷

Estas metas, se cumplieron gradualmente. El Fondo Nacional de Ahorro se creó en 1968 y las corporaciones de ahorro y vivienda en 1972; las normas mínimas de urbanización, servicios públicos y servicios comunitarios se expidieron en 1971. El proceso culminó con la formación del sistema Nacional de Vivienda en 1991, año en que se dio el giro hacia la privatización de la oferta de vivienda²⁸.

Se expidió la normatividad relacionada con las viviendas mínimas, que eran aquellas de bajo costo que dieron origen a la creación de barrios obreros y que fueron creadas ante la necesidad de que la población de bajos ingresos pudiera construir masivamente, surgiendo el concepto de vivienda social y la necesidad de formulación de unas normas mínimas, para implementar soluciones con modestos lineamientos que respondieran a niveles de subsistencia básica, con el objetivo de mejorar las condiciones económicas de los moradores y de la capacidad de inversión de la comunidad.

²⁷ *Ibidem*. P. 32

²⁸ *Ibidem*. P. 32

Saldarriaga Roa, en el ya referenciado artículo ha hecho mención al Plan Nacional de Desarrollo, adoptado en el período de 1970 a 1974, denominado *Las cuatro estrategias*, texto del que se puede extraer lo siguiente. A través de este plan se propuso la concentración de recursos nacionales y privados en la construcción de vivienda y sus servicios complementarios, al percibir el problema de la vivienda desde una dimensión social y cultural, encuadrándose en la perspectiva del desarrollo de la economía generado por los intentos de solución. Esto se configuró mediante el decreto 678 de 1972, por medio del cual se autorizó la constitución de corporaciones privadas de ahorro y vivienda, cuya finalidad fue la de promover el ahorro privado y canalizarlo hacia la industria de la construcción, dentro del sistema de valor constante establecido en el decreto 677 del mismo año.

La pérdida de la dimensión social y cultural en el problema de la percepción de la vivienda y su conversión en un asunto puramente económico, se tradujo inmediatamente en el fortalecimiento del sector especulador de la tierra urbana y del sistema financiero. Se formaron las asociaciones entre corporaciones y empresas urbanizadoras y constructoras que buscaron en adelante beneficios mutuos, unos mediante la especulación financiera y otros mediante la especulación inmobiliaria. Las normas mínimas dieron campo a la reducción de tamaño y de especificaciones en toda la oferta de vivienda, excepto las de los estratos más altos²⁹.

El Instituto de Crédito Territorial se convirtió en la entidad que influyó decisivamente sobre el desarrollo urbano a partir de la expedición de las “Normas mínimas de urbanización y vivienda”, expedidas en 1971³⁰. que dieron las pautas para las urbanizaciones populares en

²⁹ Artículo de Alberto Saldarriaga Roa. “*Vivienda Social. Miradas actuales a retos recientes*”, 2003, Centro Editorial Javeriano, Bogotá. P.p. 32 y 33.

³⁰ Las “Normas mínimas” fueron adoptadas directamente por la Caja de Vivienda Popular, el Instituto de Crédito Territorial y otras entidades que atendían vivienda social entre 1972 y 1990. Se establecieron como norma urbana en la ciudad hasta el punto de hablarse de “barrios de normas mínimas”. El propósito que tenían era “reducir los costos de urbanización al mínimo compatible con un nivel decoroso de subsistencia, de

todo el país. Por otro lado, el ICT fue un campo de experimentación en vivienda social y en tal sentido ofreció a lo largo una serie de opciones, unas de ellas fallidas, otras adoptadas ampliamente en cuanto a tipos de urbanización y de vivienda, métodos de operación y gestión, sistemas de adjudicación y financiación, asuntos relativos a servicios públicos, dotación comunitaria y asistencia a usuarios.

Junto al surgimiento de las instituciones que impulsaban la construcción de viviendas populares tanto de ámbito nacional como local, se planificaba como asumir el crecimiento del espacio ciudadano, especialmente en ciudades como Bogotá, que por distintas épocas ha poseído el mayor número de habitantes, incluyendo los inmigrantes de los campos y otras ciudades³¹.

Una visión optimista sobre esta etapa es presentada por Gilberto Arango, quien señala como aspectos sobresalientes los siguientes:

- Esta política pública de vivienda contribuyó significativamente a formar clases medias urbanas. En buena medida, el patrimonio con que aún hoy cuentan

manera que ofrezca a las familias de menores recursos una alternativa realista, dentro de la ley, a las soluciones espontáneas tales como organizaciones clandestinas, invasiones de terrenos y otras similares”.

“Las normas mínimas promulgaban la formulación de soluciones de mejoramiento progresivo, dentro de la filosofía de que el mejoramiento de la vivienda iría acompañado del mejoramiento de la situación económica de los propietarios y de la capacidad de inversión del país. Estos lineamientos trataban entre otros los temas de: clasificación de barrios, aspectos urbanísticos, densidad, estructura urbana, áreas de uso privado, áreas de uso público, áreas de uso comunal, el modelo teórico y los servicios públicos”.

³¹ “La historia de la planeación formal de la ciudad de Bogotá, se remonta al año de 1928, con la creación de la Junta Metropolitana de Obras Públicas. A partir de la década de los treinta, se ha contado con diversos proyectos y reglamentaciones urbanísticas, en un intento por orientar el crecimiento físico del territorio de la Sabana. Desde aquellos planes reguladores aparecieron los llamados barrios obreros y en 1936 surgió la sección de ‘planos obreros’ como parte de la Secretaría de Obras Públicas. Estos barrios obreros se caracterizaron porque sus densidades brutas debían ser de 306 y 405 habitantes por hectárea, el área mínima del lote era de 120 metros cuadrados y las viviendas estaban construidas en un área máxima entre 80 y 90 metros cuadrados”.

amplios sectores medios, está representado en la vivienda que pudieron adquirir gracias a dicha política.

- La oferta de vivienda pública subsidiada estimuló la movilidad residencial entre estratos medios y populares, hoy estancada, liberando espacio en el parque habitacional para que fuera ocupado por otras familias.
- Se experimentó una gran diversidad de fórmulas de financiamiento que buscaban potenciar los recursos y comprometer diferentes actores.
- De la misma manera, se aportó un sinnúmero de prototipos de soluciones urbanísticas y arquitectónicas, así como diversas tecnologías que hoy siguen siendo ejemplos de calidad habitacional.
- Se apuntaló el crecimiento urbano de muchas ciudades, con desarrollos viales, de infraestructura y equipamientos sociales, como quizá nunca se volvieron a ver en las áreas populares.
- Se contribuyó a crear un sentido de pertenencia y de nación entre cientos de miles de familias”.³²

3.3 Periodo de las corporaciones de ahorro y vivienda. Inversiones forzosas y reducción del crecimiento de centros urbanos (1972 – 1982)

Sobre lo acontecido en este periodo, se ha recurrido a información extraída del Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda en uno de sus textos titulado *La Financiación de la Vivienda en Colombia*. Texto de gran importancia, pues en el se concentra valiosa información obtenida del seguimiento que instituciones como la editora de dicho

³² BRAND, Peter “*Trayectorias urbanas*”, editor y compilador. Artículo de Gilberto Arango. 2001, TM editores, Medellín. Universidad Nacional. P. 242.

documento se ha esforzado en recopilar, con el objetivo de verificar la eficiencia de la intervención estatal en cuanto a la ejecución de las políticas de vivienda de interés social adoptadas en cada periodo. Dicho texto ha sido enfático en esta etapa y en la correspondiente a vivienda sin cuota inicial.

Sobre la relacionada en este punto, se resume lo descrito en el referido texto en los siguientes términos: A través del Plan de Las Cuatro Estrategias propuesto por Lauchin Currie, e implementado dentro de la administración Pastrana, se consideró que la construcción era un sector capaz de impulsar la economía, por su alto consumo en mano de obra no calificada y su baja demanda en insumos importados.

Por el lado de la oferta, Currie supuso que existía una estrecha dependencia entre el nivel de actividad de corto y largo plazo en el sector y la disponibilidad de recursos financieros. Se ofrecieron condiciones especiales para la constitución de corporaciones de ahorro y vivienda, a las que se les garantizó una fracción de las captaciones financieras, otorgándoles la exclusividad en la remuneración diaria a los depósitos y ofreciéndoles un acceso preferencial al Banco de la República para atender las inestabilidades coyunturales en sus captaciones.

En cuanto a la demanda, además de la disponibilidad de los recursos, se creó un mecanismo de indexación del capital para mantener las cuotas de préstamos de largo plazo estables como proporción del ingreso de las familias, aumentando radicalmente la capacidad de endeudamiento de los hogares.

En relación con estos posicionamientos, se hace necesario citar nuevamente a Gilberto Arango en su artículo ya referido, en el que precisa: “ ... los gobiernos de turno comienzan a buscar la manera de estimular el desarrollo del sector privado de la construcción, manteniendo aún su papel como responsables directos de la vivienda social y manteniendo la filosofía financiera descrita, con algunos ajustes. Se definen políticas tendentes a involucrar directamente este sector, hasta ahora limitado a la condición de contratista del

Estado y en menor medida responsable de proveer lotes organizados para los estratos de ingresos medios y altos, además de la construcción de la vivienda por encargo para los grupos de altos ingresos, principalmente.³³

Continúa, “Para que esto sea posible, es preciso sortear el escollo de la financiación de la actividad constructora privada. Se requiere dotar a este sector de un sistema de financiación propio que respalde tanto la construcción de las viviendas como su adquisición con créditos a largo plazo por parte de los compradores. Este sistema conocido como el UPAC, se creó a comienzos de los años 70, y con él se sientan las bases para el despegue definitivo de la producción privada de la vivienda. La política inicial de financiación mediante “un sistema de valor constante”, como se llamó al UPAC, en términos generales fue exitosa en la medida que benefició (mientras mantuvo su espíritu inicial) de manera sostenida a amplios sectores de la clase media.”³⁴

Sobre los resultados del UPAC, en el documento *La Financiación de la Vivienda en Colombia*, del Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda, se ha indicado un balance positivo, en tanto la indexación del capital incrementó la capacidad de endeudamiento a largo plazo, por parte de las familias, y la exclusividad en la remuneración de la liquidez y el crecimiento continuo de los saldos reales de ahorro, le otorgó estabilidad a las captaciones y permitió transformar depósitos a la vista en préstamos de largo plazo. Con lo que se relativizó la importancia de las entidades estatales al asumir los riesgos inherentes a la transformación de plazos con los esquemas financieros anteriores.

“Igualmente, se le facilitó al sector privado la realización de la actividad constructora que corría por cuenta del estado, con lo cual se transformó el sector de la edificación y se incrementó la construcción formal con efectos positivos en la configuración de las ciudades. El crecimiento urbano dejó de estar determinado por las entidades del Estado central. El sector privado dispuso de los recursos y las familias medias y altas de los

³³ *Ibidem*. P. 243

³⁴ *Ibidem*. P. 243

créditos de largo plazo necesarios para emprender grandes proyectos o para desarrollar a través de pequeñas firmas, porciones enteras de las ciudades.”³⁵

3.4 Período de la vivienda sin cuota inicial (1982 – 1986)

Surgió como consecuencia de que el UPAC, así como sucedió con el ICT, tampoco atendía a los estratos medio bajo y bajo de la población, al tiempo que el mercado medio y alto atendido por las corporaciones de ahorro y vivienda comenzaba a enfrentar periódicas saturaciones. “La proporción de hogares urbanos propietarios pasó del 48% en 1973 al 64% en 1985. Este incremento de propietarios se concentró en los estratos medio y alto, al constatar que más del 70% de la demanda efectiva de nueva vivienda correspondía a los estratos medio bajo y bajo, y al observar que la proporción promedio anual de la vivienda adquirida informalmente ascendió entre 1973 y 1985 al 42,3%.”³⁶

La vivienda sin cuota inicial se fortaleció, dado que la cuota inicial constituía el principal impedimento para que las familias de escasos ingresos obtuvieran un crédito. Por tales motivos, se eliminó la cuota inicial tanto para los préstamos para vivienda popular de las corporaciones de ahorro y vivienda, como para el ICT y el BCH; reforzándose, a la vez, las inversiones forzosas en el ICT, incluyendo en esta obligación a las corporaciones de ahorro y vivienda y las cuentas corrientes de los bancos.

En el texto en referencia se precisa que entre 1982 y 1986, el ICT dio inicio a la construcción de cerca de 170.000 viviendas destinadas en buena parte a los estratos medio y bajo, y las corporaciones de ahorro y vivienda comprometieron el 21% de sus nuevos préstamos en el programa de vivienda sin cuota inicial. El BCH, por su parte, orientó cerca del 30% de su nueva cartera a viviendas de bajo costo. El resultado del programa, exitoso en el número de viviendas iniciadas, tuvo como consecuencia nociva, el incremento de la

³⁵ Instituto Colombiano de ahorro y Vivienda, *La financiación de la vivienda en Colombia*. Bogotá, 1992. P. 67.

³⁶ *Ibidem*. P. 67

cartera morosa de algunas corporaciones que se interesaron en profundizar en el programa; ya que mas del 70% de los deudores del ICT se atrasaron en sus pagos; razón por la que el BCH, comenzó a enfrentar grandes dificultades financieras.

Sin embargo, pese a los inconvenientes enfrentados por el UPAC, no se le puede desconocer sus beneficios, tales como:

- “Crear una cultura del ahorro social que antes no existía, al vincular amplias capas de la población a las prácticas del ahorro.
- Dotó al sector constructor de recursos financieros con que no contaba, destinados exclusivamente a fomentar su actividad y respaldar financieramente a los compradores de vivienda.
- Creó un mercado de vivienda dinámico entre los sectores de ingresos medios de población. Es cierto que el UPAC nunca logró llegar a los estratos de bajos ingresos, pero también es cierto que nunca fue éste su propósito.
- Reactivar la economía gracias a los efectos estimulantes de la construcción en todo el sistema productivo”³⁷.

3.5 Período de transición (1986 – 1990)

A final de los años ochenta, el cambio en la filosofía hacia la privatización de la producción y financiación de la vivienda alcanza su total madurez, señala Gilberto Arango (pag. 243). “El Estado ya se ha desdibujado definitivamente como el principal agente productor de la vivienda de interés social, en tanto que es el sector privado a través de las compañías promotoras de vivienda el que ha tomado las riendas, tanto en la formulación de las

³⁷ BRAND, Peter. *Op. Cit.*, P. 243.

políticas habitacionales como en la construcción y comercialización de los productos de vivienda que se ofrecen en el mercado formal.”³⁸

Para la debida descripción de las características determinantes durante este periodo, se recurre al texto Ciudadela El Recreo. Memoria del Modelo de Gestión de Metrovivienda, del que se pueden extraer de manera resumida ideas tales como las expuestas a continuación. En esta etapa, el problema de la vivienda desde el punto de vista de oferta y demanda, se redujo a un simple asunto de mercado, adquiriendo calificativo de objeto negociable, olvidando su esencia de lugar de habitación. La oferta, canalizada mediante el sector comercial y mediada por el sistema financiero, se ha orientado preferencialmente hacia la vivienda en propiedad, la que puede hipotecarse y cobrarse en cuotas mensuales con intereses elevados.

Los clientes opcionados para la oferta comercial, son aquellos que disponen de ahorros para acceder a un subsidio y con ingresos estables para comprometerse con una deuda hipotecaria, alejando totalmente de esta oportunidad a la población que carece de recursos para acercarse a esa oferta y que, por consiguiente, acude a los métodos ilegales (urbanización clandestina, invasión).

Además de la normatividad reguladora y de la creación de los diferentes sistemas para la ejecución de la vivienda de interés social en Colombia, surge el fenómeno de la “descentralización” en este tema. Sobre esto, debe tenerse en cuenta que el crecimiento de las ciudades y la economía urbana, obligaron a cambios administrativos en el ámbito estatal, que permitieron a los territorios tener más autonomía y diseñar soluciones reales a sus problemas para enfrentar el desarrollo, iniciándose así un proceso de descentralización y participación que le transfiere responsabilidades importantes a los municipios.

Las primeras reformas cobijaron el manejo de las finanzas públicas y también el de los servicios públicos domiciliarios; complementándose en 1986, cuando se completa el ciclo

³⁸*Ibidem.*. P. 244

en materia de descentralización fiscal, administrativa y política, siendo éste el momento en el que las comunidades adquieren el derecho a elegir a sus alcaldes y los municipios logran una mayor autonomía en el gasto público.

Con la expedición de la ley 9ª de 1989, que dicta normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes, comienza para el país una nueva etapa de desarrollo urbano denominado “reforma urbana”. Con esta, los alcaldes recibieron poderes para intervenir en aspectos como la propiedad de la tierra, siempre y cuando los utilicen para apoyar la realización de planes de desarrollo municipales. Por primera vez, la ley tiene en cuenta el problema de la urbanización **subnormal**. La nueva legislación establece normas especiales para legalizar títulos o adquirirlos mediante procesos rápidos y simplificados. Además, crea instrumentos para adquirir por compra o por expropiación terrenos necesarios para proyectos de utilidad pública, incluyendo proyectos de VIS a través de los bancos públicos de tierras.

Aún así, la responsabilidad por atender la necesidad social de vivienda continuaba en cabeza de las entidades del orden nacional, que en el afán de cumplir metas, entró en reiteradas oportunidades en conflicto con la planeación local y con los intereses de las empresas municipales de acueducto y alcantarillado.

Razones por las cuales surge la ley 3ª de 1991, que aprueba una transformación profunda de las instituciones de vivienda, abandonando el modelo de oferta donde el Estado construye y vende las urbanizaciones, para orientarse a la demanda donde el Estado concentra sus recursos en apoyar técnica y financieramente a las familias más pobres en su propósito de adquirir vivienda en el mercado. Este nuevo enfoque supone mayor protagonismo del sector privado.

A las entidades del orden nacional, se le prohíbe la construcción y promoción de la vivienda popular, que ahora se apoya con el subsidio directo a la demanda. Este subsidio se dirige a familias con ingresos inferiores a cuatro salarios mínimos mensuales legales y les

permite elevar su capacidad de compra y su acceso al mercado de viviendas legales. El valor del subsidio se suma al ahorro familiar y así se aumenta la cuota inicial para la adquisición de la vivienda. De esta manera, el crédito requerido es menor, la cobertura de la garantía se eleva y, por tanto, a muchas familias les resulta posible obtener créditos privados.

Otro aspecto importante de este nuevo instrumento de fomento, fue su contribución al fortalecimiento de la planeación municipal. Las familias recibirían una carta de adjudicación, pero la utilización efectiva de los dineros sólo se podría hacer en proyectos que contaran con licencia expedida conforme a las normas urbanas del respectivo municipio.

3.6 Período del mercado (1989 en adelante)

En el año de 1989, la ley adopta el término de **vivienda de interés social**, definida por su precio inferior a 135 salarios mínimos mensuales legales. La construcción de la vivienda de interés social se convirtió en el cincel que esculpía la forma de la ciudad. No solamente era la solución a una necesidad de los habitantes de Bogotá, sino que la VIS creaba un tejido urbano y social desequilibrado, tanto por la segregación espacial como por la deficiencia en equipamientos y otros usos del suelo³⁹.

A finales de los años ochenta, se acentúa el descenso del Instituto de Crédito Territorial y de los sistemas de financiamiento tradicionales, aprovechando el decaimiento administrativo y la falta de liderazgo que afectaba a esta institución, logrando ocultar la innumerable serie de fracasos bajo un discurso moralizante de la privatización.

En esta etapa, el Estado asume un papel de facilitador hacia las nuevas políticas de vivienda, estructuradas hacia su fortalecimiento, gestión, producción y comercialización.

³⁹ Ciudadela El Recreo, *Memoria del Modelo de Gestión de Metrovivienda*. Bogotá, D. C. Alcaldía Mayor. Metrovivienda, 2002. Op. Cit., p. 40.

Como garante de acceso a la adquisición de vivienda por parte de los sectores poblacionales de menores recursos, se crea la figura del **subsidio a la demanda**⁴⁰, en reemplazo al anterior subsidio aplicado en los programas del ICT.

Sin embargo, pese a que la implementación de este subsidio permitió mayor acceso a los estratos más pobres de compra y adquisición de vivienda, ha sido mayor el número de problemas que ha suscitado, entre los que se puede citar los siguientes::

- Los recursos destinados no han sido suficientes.
- La institución que se creó para su administración (Inurbe), se ha ido convirtiendo en un fenómeno más de burocratización caracterizado por la elevada corrupción, especialmente por los entes políticos.
- Lo anterior ha conllevado a la obstaculización de otros agentes interesados en atender la “vivienda de interés social” como lo son las cajas de compensación familiar, las ONG y los programas independientes desarrollados por los entes territoriales, que dependen para poder cumplir con sus fines de la capacidad de respuesta del Estado con el subsidio de vivienda.

Esto nos lleva a concluir que pese a que estos subsidios tuvieron un origen altamente cristizador y moralista frente a la debida, equitativa y eficiente adjudicación de los mismos, su finalidad no se haya logrado, siendo reiterado en la práctica los malos manejos tendientes a los otorgamientos preferenciales a sectores a quienes por ley no debe dirigirse este sistema.

⁴⁰ Este proponía que tanto la defensa del valor del dinero invertido por los ahorradores del sistema como el establecimiento de los montos y cuotas de los créditos dependían de la corrección monetaria (fijadas a partir de las fluctuaciones del índice de precios al consumidor), más una pequeña tasa de interés adicional

Además, los grupos más pobres de la población adolecen de una limitación estructural de ingresos, y de otra serie de factores económicos que el sector financiero no ha logrado resolver; no dejando de lado el hecho de que con las nuevas políticas de adjudicación del subsidio, los costos finales de vivienda no han tenido efectos en la disminución de los mismos. Esto también obedece a factores relacionados con las desiguales condiciones de desarrollo regional del país, ya que los beneficios del subsidio presentan una distribución inequitativa, favoreciendo a aquellos municipios con mayor capacidad de gestión.

El afianzamiento neoliberal que se presenta en 1991 sobre el tema de la vivienda, fomenta el deterioro de la filosofía desarrollista que dio origen al UPAC. El mencionado sistema neoliberal planteó que el tema de la vivienda debía ser regulado por la tasa de interés comercial o DTF, que resulta del rendimiento de los papeles comerciales que presenta en un momento dado el mercado; acrecentándose la figura del UPAC como fenómeno destructor en tanto se configuraba como inconcebible dentro de una política de Estado en vivienda social, al presentar falencias en que “ *... el espíritu especulador coloniza a las corporaciones de ahorro y vivienda creadas para operar el sistema UPAC, las cuales terminaron por no sentirse cómodas amarradas sólo al sector de la construcción de vivienda y comienzan a presionar para que se les permita financiar otro tipo de construcciones más prometedoras para la especulación inmobiliaria, e incluso participar en otros sectores de la economía. Por otro lado, la cultura especuladora contamina también a los ahorradores vinculados al sistema, quienes ya no se conforman con el sólo atractivo de que su dinero mantenga su valor en el tiempo y un pequeño aliciente de intereses, sino que quieren obtener rendimientos a las mismas tasas de intereses especulativas que comienzan a operar en toda la economía.*”⁴¹

“El incremento desmesurado de las cuotas que debían pagar los deudores de vivienda, fuertemente jalonadas por las altas tasas de intereses y la fiebre especulativa que con la anuencia del Estado invadió la economía, ocasionó que miles de familias se vieran

⁴¹ BRAND, Peter. *Op. Cit.*, P. 246.

obligadas a devolver sus viviendas como dación en pago a las corporaciones, trasladando así al sector financiero el patrimonio familiar construido durante años de esfuerzo⁴².

Tendientes a subsanar los errores cometidos por el UPAC, surge la ley de 546 de 1999, creadora de la figura de la UVR (unidades de valor real), por medio de la cual se fija el índice de precios al consumidor como unidad de referencia para el establecimiento de las tasas de interés de los créditos, que más adelante será analizada en la medida que a través de ésta se afecte o favorezca las políticas de vivienda de interés social.

Hasta este punto, me he permitido mostrar cómo ha funcionado en nuestro país, hasta la expedición de la ley 3ª de 1990, las políticas para el mejoramiento de la vivienda social. En el siguiente capítulo se desarrolla el nuevo sistema en donde el Estado se desprende de casi todas sus funciones como generador de vivienda, otorgando al sector privado todas las facultades para que sea quien implemente por medio de políticas neoliberales la producción de la VIS, se analiza paralelamente, si a través de este desprendimiento de funciones se está cumpliendo a cabalidad con el precepto constitucional de la “vivienda digna”, y se indican beneficios y consecuencias del sistema que ha operado desde 1991.

⁴² *Ibidem.* P. 246

CAPITULO III

SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA

El subsidio familiar de vivienda (SFV) ha sido considerado como el instrumento dinamizador de acceso a la vivienda de los estratos menos favorecidos. Esto en razón de su estructuración que **en apariencia y términos teóricos**, permitiría el desarrollo del mencionado sector hacia la consecución de la dignificación de su derecho a obtener y a gozar de una vivienda en condiciones adecuadas.

Al usar la expresión “en apariencia y términos teóricos”, me refiero especialmente al hecho de que la ley 3ª de 1991, creadora del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, tuvo como objetivo principal una reglamentación definitiva para que los sectores vulnerables tuvieran especial tratamiento por parte del Estado, al crear beneficios que serían otorgados por entidades especiales para cumplir con su obligación constitucional de fijar las condiciones necesarias para que todos los colombianos posean una vivienda digna.

En este orden de ideas, y dada la infinidad de decretos reglamentarios que de la precitada ley se han venido presentando desde la fecha de su promulgación hasta el día de hoy, es necesario revisar si estas normas han cumplido con los fines impuestos por la Constitución Política y por la ley 3ª, o si por el contrario, la excesiva reglamentación obedece a la necesidad de protagonismo de los gobiernos de turno, o a su afán desmesurado de incrementar su poder y de manipular de las instituciones del Estado.

La intención de este capítulo, es realización de un análisis que permita establecer la efectividad de la reglamentación que en materia de subsidio familiar de vivienda, ha tenido la pluralidad de decretos reglamentarios proferidos en cada uno de los gobiernos desde el de César Gaviria, pasando por el de Ernesto Samper y Andrés Pastrana, hasta el actual de

Álvaro Uribe. Dentro de este análisis, es necesario precisar aparte de la efectividad de las normas referenciadas en cuanto al cumplimiento de los fines constitucionales que en el asunto se refiere, la influencia política y social y la evolución que en lo concerniente a los procesos de selección y adjudicación y de los demás elementos estructurales que del subsidio se ha presentado.

Por lo tanto, este será desarrollado en dos partes. La primera de ellas corresponde a la evolución del subsidio familiar de vivienda, que a su vez se subdivide en tres secciones: la primera esta relacionada con la etapa centralizada, la cual adquiere sustento en los gobiernos de Gaviria y Samper; la segunda es la denominada etapa de cooperación - gobierno Pastrana.-; y una tercera correspondiente al gobierno Uribe. La segunda parte se refiere a los resultados de la política del SFV, en el que serán determinados y analizados los beneficios y consecuencias que en su ejercicio se ha presentado durante los tres períodos indicados, con la intención de precisar en cuál de ellos se hace más notable la crítica figura del neoliberalismo.

1. EVOLUCION DEL SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA

1.1 Etapa centralizada (gobierno Gaviria-Samper)

Dentro de esta etapa, la política del SFV adquiere sustento en los decretos 599 de 1991, 2154 de 1993 y 706 de 1995. El primero de ellos reglamenta parcialmente la ley 3ª de 1991, en la formulación de lineamientos generales, conforme a los cuales la concesión del subsidio familiar de vivienda de interés social se constituya en instrumento eficaz de la política de financiación de vivienda y le permita a las entidades del subsistema actuar coordinada y armónicamente en el otorgamiento del mismo. Por su parte, el decreto 2154 de 1993 reglamenta la ley 3ª de 1991, en lo referente a la postulación para recibir subsidios, la definición de un orden secuencial para la recepción de la asignación de éstos, así como

para su otorgamiento; y por último, el decreto 706 de 1995, regula aspectos relacionados con la aplicación del subsidio familiar de vivienda en dinero para áreas urbanas.

Previo al análisis de dicha normatividad, es necesario citar algunos aspectos relevantes durante este período, como es el hecho de que entre 1990 y 1994 mediante el Plan Nacional -La Revolución Pacífica-, la acción del Estado se orienta hacia dos direcciones: la reforma estructural de los mercados de trabajo, capital y bienes, mediante la apertura del sector externo, la promoción de la competencia y el avance del cambio tecnológico, y la focalización de la acción social hacia los grupos que requieren mayor consideración.⁴³

Para actuar eficientemente en la segunda dirección (**focalización de la acción social hacia los grupos que requieren mayor consideración**) (la negrilla es propia), el Plan identificó cuatro áreas de intervención social donde la inversión del Estado concilia el propósito de crecimiento económico y la productividad industrial, con el objetivo de solucionar los problemas a los más pobres. “Estas áreas son: la ampliación de capital humano, la construcción de infraestructura física, el fortalecimiento de la capacidad científica y tecnológica y la adopción de una estrategia ambiental.”⁴⁴

La concepción macroeconómica del Plan, incluye al programa de vivienda social, y fija el aporte esperado del sector de la construcción al desarrollo integral del país; además, reconoce el potencial de la construcción para promover el crecimiento agregado y absorber los costos de generación de empleo que ocasiona un proceso de apertura económica y modernización industrial, así como la gran incidencia que tiene la solución de los problemas habitacionales para desarrollar la productividad de los más pobres y generar procesos sostenibles de mejoramiento de las condiciones de vida social.

De esta manera, el propósito del programa de vivienda social era el de contribuir a la ampliación del capital humano mejorando las condiciones de habitabilidad de familias de

⁴³ Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda. *La financiación de la vivienda en Colombia*. (1992), P. 95.

⁴⁴ *Ibidem*, P. 96

escasos recursos económicos y crecimiento de la economía, incentivando la expansión del sector de la construcción hacia la atención de la demanda de vivienda de los sectores de menores ingresos, por medio de un proceso que consistía en potenciar el despegue y consolidar el mercado de vivienda de interés social (VIS), mediante el otorgamiento de un subsidio directo a la demanda a través de dos direcciones: la horizontal, para transformar en efectiva la demanda potencial, y la vertical, como factor de atracción para movilizar recursos de distintas fuentes.

“Para agenciar el despegue del programa de VIS, se ordenó la transformación del ICT en el Inurbe, con dos propósitos fundamentales: liquidar con eficiencia y responsabilidad las operaciones del ICT, dando solución a los problemas heredados y aprovechando inteligentemente los activos; y liderar la generación y consolidación del mercado de VIS, atendiendo eficientemente los problemas habitacionales de los más pobres e incentivando el crecimiento del sector de la construcción.”⁴⁵

Del texto estudiado (“La financiación de la vivienda en Colombia”), se establece que hacia junio de 1991 fueron lanzados al mercado los primeros productos y servicios con sello Inurbe, tales como el subsidio familiar de vivienda social, para estimular la demanda, y la elegibilidad de Programas para garantizar la sana competencia entre oferentes.

En el precitado texto, se define el subsidio como *un aporte no restituible, de cuantía fija en unidades de valor constante, destinado a la financiación de las soluciones de vivienda social propuestas por los hogares beneficiarios, de acuerdo con sus necesidades habitacionales y las características de la oferta elegible en el mercado.*

Así mismo, se indica como su propósito el de ... *acompañar y legitimar la adquisición y producción de soluciones de vivienda social, respetando las formas tradicionales de acceso de los más pobres a la vivienda: la adquisición de la tierra, el desarrollo de la vivienda progresiva por autoconstrucción o autogestión, la adquisición de ofertas comerciales de*

vivienda terminada, nueva y usada, y el mejoramiento y habilitación legal de títulos. Propósitos estos legitimados por la normatividad vigente, correspondiente a los Decretos 599 de 1991, 2154 de 1993 y 706 de 1995.

Si bien, el derecho a una vivienda digna no es originario en estricto sentido de la Constitución política de 1991, ya que el mismo ha sido preocupación en los diferentes períodos del desarrollo de nuestro país, no es menos cierto que es a partir de la promulgación de la Carta Magna que nos rige, que el gobierno nacional adquiere una real dimensión de la problemática que sobre el tema de la vivienda de los estratos bajos ostenta nuestra sociedad.

Esto, en relación con la dificultad de acceso a la misma y la necesidad de poseerla en condiciones adecuadas para el mejoramiento de la calidad de vida individual, familiar y social. Es así que como mecanismo dinamizador de intervención estatal en esta temática, se profirió la ley 3ª de 1991, que desde su promulgación ha sido reglamentada por un sinnúmero de decretos, cada uno con la intención de mejorar lo establecido por el anterior, o de subsanar las imperfecciones y secuelas dejadas por éste.

En este orden de ideas, el primero de los decretos citados (599 de 1991) reglamenta la ley 3ª de este mismo año, pretendiendo establecer los lineamientos generales para que el SFV se constituya en un mecanismo eficaz de la política de financiación de vivienda, permitiendo así a las entidades responsables actuar coordinada y armónicamente en el otorgamiento del mismo.

Podemos observar que se trata de un decreto con tan solo 48 artículos, que regula adecuadamente para la época, las intenciones plasmadas en su considerando. Sin embargo, en 1993 se expide el decreto 2154, del cual vale la pena resaltar el siguiente aparte de su considerando: *Que la postulación para recibir subsidios, la definición de un orden secuencial para la recepción de asignación de subsidios, y por último, el otorgamiento de*

⁴⁵ *Ibidem*, p.p. 96 -97.

éstos, deben ser reglamentados en forma que asegure la cumplida ejecución de lo dispuesto en la Constitución Política y en la ley.

Esto permite deducir que de la primera reglamentación quedó un sinnúmero de vacíos, especialmente en lo que a la parte procedimental se refiere, es decir, sobre las postulaciones, asignación y otorgamiento de los subsidios, siendo necesaria una “adecuada” regulación sobre estos aspectos, para lo cual se expide el decreto 2154 de 1993 que complementa el decreto 599 de 1991, en algunos aspectos como las entidades otorgantes del Subsidio Familiar de Vivienda; otorga excepciones a la imposibilidad de transferir el SFV; amplía los campos de aplicación de las soluciones de vivienda subsidiables; ajusta la cuantía máxima del SFV asignado por el Inurbe, de acuerdo al UPAC, entre otras.

Respecto al procedimiento para acceder al subsidio familiar de vivienda, no se presenta variación estructural en cuanto a las etapas necesarias, es decir, continúan las mismas: postulación, calificación, asignación y entrega. Sin embargo, la nueva normatividad adiciona el artículo correspondiente a los requisitos o condiciones que deben cumplirse a partir de la asignación, para que en forma posterior sea sujeto de la entrega del mismo. Esta última etapa sufre adiciones en cuanto a su reglamentación, pues en la nueva normatividad se pronuncia en aspectos diversos como disponibilidad presupuestal para el cumplimiento de la obligación de la entidad otorgante; elaboración de programas de caja de las entidades otorgantes, y las facilidades para el trámite de las solicitudes de entrega del subsidio. De igual, manera se reglamenta la entrega del subsidio y los límites a las modalidades de entrega del subsidio.

El decreto 2154 de 1993 adiciona un capítulo sobre el registro de soluciones de vivienda obtenidas con el subsidio, dentro del cual se regula el registro de soluciones de vivienda y las obligaciones de los registradores. En un último capítulo, correspondiente a las disposiciones especiales, se encarga de efectuar precisiones sobre la asignación y entrega excepcional del subsidio familiar de vivienda, la aplicación del subsidio en los casos de

propiedad cooperativa y resguardos indígenas, además precisa conceptos como la fuerza mayor, y sobre restitución del subsidio.

Como se puede observar, el decreto 2154 de 1993 se encarga, especialmente, de ampliar el campo de aplicación y el régimen procedimental de la asignación del subsidio familiar de vivienda, así como realizar algunas precisiones conceptuales de que carecía el decreto 599 de 1991; sin que en la estructura de la norma se precise variaciones de carácter sustancial que afecten la esencia misma, la población hacia la cual se dirige o se incrementen beneficios derivados del otorgamiento del SFV.

Luego se expide el Decreto 706 de 1995, que se encarga de regular parcialmente la ley 3^a de 1991, respecto a la aplicación del subsidio familiar de vivienda en dinero para áreas urbanas. Esto representa vital importancia en cuanto es, precisamente, en dichas áreas en las que se encuentra asentado el mayor número de población, con ocasión del índice de natalidad en dichas zonas, así como de la migración que de los campos se realiza hacia las ciudades, producto de la pobreza, deficiencia en las condiciones socioeconómicas, violencia, desplazamiento, y un sinnúmero de circunstancias que representa incremento en la población de las zonas rurales.

En este orden de ideas, se encuentra que el precitado decreto 706 de 1995, a diferencia de las normas antes citadas, señala el objeto del subsidio, así: *El subsidio familiar de vivienda en dinero es un aporte destinado a facilitar la adquisición, construcción o mejoramiento de una solución de vivienda de interés social, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece la ley.* De la misma manera indica que se puede tener como beneficiarios del SFV para hogares ubicados en áreas urbanas, a aquellos carentes de recursos suficientes para obtener una solución de vivienda de interés social que cumplan con las condiciones señaladas en la ley, en este decreto y en las reglamentaciones que para el efecto expida el Inurbe. Así mismo señala como hogares carentes de recursos aquellos con ingresos iguales o inferiores a cuatro salarios mínimos legales mensuales.

Igualmente, regula la libertad de escogencia a la que los postulantes pretendan aplicar el subsidio; se refiere al proyecto o conjunto de soluciones, entendiéndose como tal el conjunto de diez o más soluciones de vivienda del mismo tipo concentradas, especialmente, de acuerdo a la normatividad establecida por la Junta Directiva del Inurbe.

Respecto a la cuantía máxima del subsidio, en cuanto al subsidio asignado por el Inurbe, el decreto 2154 de 1993 la clasificaba de acuerdo con las soluciones de vivienda en las cuales se puede aplicar el mismo; por su parte, del decreto 706 de 1995 lo unifica, y precisa que en los casos en que el subsidio sea otorgado por el Inurbe, la cuantía es equivalente a 350 UPAC, dependiendo de las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, del tipo y valor de la solución de vivienda y de la población de la ciudad. En el caso en que el subsidio sea otorgado por las cajas de compensación familiar, es el equivalente a 450 UPAC, dependiendo de las mismas condiciones indicadas con anterioridad.

Por tratarse de la reglamentación que este decreto realiza para el subsidio en áreas urbanas, se determinan como entidades otorgantes y partícipes el Inurbe para cabeceras de municipios con población igual o superior a 2.500 habitantes, las cajas de compensación familiar para sus afiliados, los afiliados de otras cajas no obligados a constituir dicho fondo, y a los hogares no vinculados al sistema de compensación. En los planes de mejoramiento integral de vivienda y entorno, posee esta facultad además del Inurbe, los fondos del Sistema Nacional de Cofinanciación. Para los planes de soluciones de vivienda dirigidos a hogares con ingresos inferiores a dos salarios mínimos legales mensuales, le corresponde la distribución de recursos y seguimiento y evaluación para los planes dirigidos a esa población, se fundamentan en las directrices del Ministerio de Desarrollo Económico en coordinación con la gerencia de la Red de Solidaridad Social.

Los planes establecidos en este decreto para la distribución de los recursos se concretan, adquisición, adquisición y construcción de vivienda, y mejoramiento integral de vivienda y entorno. Dentro de los planes de adquisición o adquisición y construcción de vivienda,

fueron incluidos los destinados al plan de construcción en sitio propio en la modalidad de terrazas.

Dentro de esta normatividad, se adiciona el concepto de “unidad básica” por “desarrollo Progresivo”, entendida ésta como la solución de vivienda que se desarrolla en dos etapas: *En la primera etapa se entrega, en condiciones topográficas adecuadas, el lote necesario para edificar una vivienda mínima, incluyendo las obras de urbanización ejecutadas las conexiones de los servicios públicos domiciliarios. En la segunda etapa se entrega la unidad básica de que trata el artículo 22 del presente decreto.* Entiéndase como “unidad básica” *la solución de vivienda que, además del lote urbanizado en condiciones adecuadas, entrega un espacio de uso múltiple con baño, cocina y lavadero de ropas.*

Se regula igualmente, lo concerniente a los precios máximos de la vivienda subsidiable, categorizándolos de acuerdo a aquellos hogares con ingresos no superiores a dos salarios mínimos, cuantía del subsidio otorgado por el Inurbe para hogares con ingresos no superiores a dos salarios mínimos legales mensuales; subsidio otorgado por las cajas de Compensación Familiar para hogares con ingresos no superiores a dos salarios mínimos legales mensuales, y para hogares entre dos y cuatro salarios mínimos, así como para casos de desastres por fenómenos naturales.

En cuanto a los procedimientos de acceso al subsidio familiar de vivienda, diverge el decreto en mención de los descritos con anterioridad, respecto a las etapas y características de las mismas establecidas en cada uno de ellos. El Decreto 2154 de 1993 señala las etapas de postulación, calificación, asignación y entrega, en tanto que el decreto 706 de 1995 clasifica dichas etapas en la **oferta** y la **demandas**. Respecto a la oferta, precisa sobre la elegibilidad de la oferta, la preelegibilidad y elegibilidad de los proyectos insertos en la Red de Solidaridad Social. En cuanto a la demanda, regula lo concerniente a la convocatoria, el procedimiento de acceso al subsidio, la postulación, las condiciones para la postulación, la veracidad de ésta, sus modalidades (individual y colectiva) y las submodalidades de la colectiva que podría ser asociativa o dirigida.

Vale la pena aclarar que la postulación colectiva asociativa es aquella en que una organización popular de vivienda solicita el subsidio para sus afiliados a fin de aplicarlo a soluciones de vivienda; la postulación colectiva dirigida es aquella en la cual el oferente, tratándose de entidad pública, privada o la ONG, organiza un grupo de hogares interesados en el mejoramiento, adquisición o construcción de vivienda.

Continuando con el tema en cuestión, con el procedimiento de acceso al subsidio familiar de vivienda, el decreto 706 de 1995 se encarga igualmente en la etapa de demanda, de regular lo concerniente a la calificación de las postulaciones para determinar las que son consideradas aceptables de acuerdo con las condiciones socioeconómicas de los hogares, los aportes previos y la vinculación a una organización popular de vivienda. De la misma manera, en lo relacionado con la calificación de las postulaciones para los programas de la red de solidaridad social, enfatiza en el principio de transparencia, base del sistema de calificación. Continúa con la asignación, el derecho de reclamación y la entrega del subsidio, anticipos del subsidio, escrituración de la solución de vivienda y vigencia del subsidio.

Este decreto se encarga de regular la asignación y entrega excepcional de los subsidios, precisando lo concerniente a la atención prioritaria para los hogares que hayan perdido la totalidad o parte de sus viviendas como producto de un desastre por fenómeno natural; hogares que se encuentren localizados en zonas de riesgo no mitigable; hogares en que alguno de sus miembros haya formado parte de movimientos guerrilleros que hayan suscrito pacto de paz con el gobierno nacional; hogares de madres comunitarias del programa que coordina el ICBF; hogares de miembros de las fuerzas armadas o de la policía, de cuerpos de seguridad o de la rama judicial, muertos o con incapacidad permanente, en cumplimiento de las actividades propias del servicio, que carezcan de vivienda o necesiten mejorarla; hogares que postulen de manera colectiva, para adquirir soluciones de vivienda en proyectos de alto impacto urbano calificado como tal por el Ministerio de Desarrollo Económico, previa consulta al Consejo Superior de Desarrollo

Urbano, Vivienda y Agua Potable, y hogares ubicados en zonas o en ciudades que hayan sido declaradas como atención prioritaria por el Conpes.

De la misma manera, en este decreto se resalta el tratamiento en cuanto a asignación de subsidios para damnificados en los casos de atentados o actos terroristas o tomas guerrilleras, y para aquellos eventos en que los hogares hayan perdido un familiar del cual deriven su sustento. También amplía el otorgamiento del SFV a los derechos de uso y goce de soluciones de vivienda sujetas al régimen de propiedad cooperativa de que trata la ley 79 de 1986, es decir, el correspondiente a los resguardos indígenas.

1.2 Etapa de cooperación (gobierno Pastrana)

En el gobierno Pastrana (1998-2002), la norma determinante en materia del subsidio familiar de vivienda fue el decreto 2620 de 2000, encargado este de reglamentar parcialmente la ley 3ª de 1991 en lo concerniente al SFV en dinero y en especie para áreas urbanas; la ley 49 de 1990, en cuanto a su asignación por parte de las cajas de compensación familiar y la ley 546 de 1999, en relación con la vivienda de interés social.

En la primera etapa de este gobierno, la política de vivienda se orientó por criterios estrictamente sociales señala Eduardo Pizano en su texto “Del UPAC a la UVR”, teniendo como objetivo principal superar las condiciones de vida de los más pobres, redistribuyendo recursos mediante de los subsidios y apoyando inversiones favorables para este sector, dando preferencia a las viviendas de costo mínimo con un esquema progresivo de subsidios, reviviendo de esta manera el ahorro programado, especialmente en las zonas urbanas. De esta manera, el decreto 2620 de 2000 estableció los principios generales para la asignación de subsidios, por medio del cual se propuso un sistema de subsidio eficiente y de fácil acceso para los hogares, incrementándose así el número de ayudas estatales para vivienda de interés social. De esta forma, el valor promedio del subsidio familiar de

vivienda se incrementó entre 1991 y 1998 en un 62%, y el número anual de subsidios para adquisición aumentó en un 40%.⁴⁶

Precisa Eduardo Pizano que en este período, el Inurbe asignó 589.000 millones de pesos, representados en 90.000 subsidios; mientras que las cajas de compensación familiar, la Caja Promotora de Vivienda Militar, el Fondo Nacional de Ahorro y la Caja Agraria adjudicaron alrededor de 168.000 millones de pesos, de manera tal que la meta de 242.000 soluciones de vivienda de interés social trazada por el gobierno para el periodo 1998–2002, se cumplió con los 258.000 subsidios otorgados por esas entidades.

Respecto a las generalidades del SFV, como aspecto relevante, indica que se otorga por una sola vez al beneficiario, limitándolo a que el mismo pueda ser restituido, pero extendiendo su naturaleza como complemento del ahorro para facilitar la adquisición, construcción o mejoramiento de una solución de vivienda de interés social. De la misma manera establece que los beneficiarios de dicho subsidio que hayan perdido su vivienda por imposibilidad de pago podrán obtenerlo de nuevo, sólo por una vez más, previa solicitud a las entidades encargadas de su asignación.

Sobre la cobertura del SFV, ésta es de carácter nacional en todas las zonas definidas como suelo urbano en los planes de ordenamiento territorial. Se debe resaltar lo concerniente a los precios de las viviendas subsidiables, que de acuerdo con el artículo 44 de la ley 9ª de 1989, es de 100 smlm para municipios con población igual o inferior a 100.000 habitantes; 120 smlm para municipios con población superior a 100.000 e inferior a 500.000 habitantes, y 135 smlm para municipios con población superior a 500.000 habitantes.

Como modalidades de soluciones de vivienda a las cuales puede aplicarse el subsidio se estableció que sería para *programas de vivienda nueva, para construcciones en sitio propio y para soluciones de mejoramiento de vivienda*. Como modalidades de soluciones de **vivienda nueva**, podrán ser unidades básicas por desarrollo progresivo, unidades básicas y

⁴⁶ Colombia, DNP, Documento Conpes 3178, julio de 2002.

viviendas mínimas. La *Unidad por desarrollo progresivo* es entendida como la solución de vivienda cuya construcción se efectúa en dos etapas: la primera como mínimo, la adquisición de un lote urbanizado, y la segunda, la ejecución de la unidad básica de vivienda. La *unidad básica* es la solución de vivienda que, además del lote urbanizado, incluye una edificación constituida por un espacio múltiple, cocina, lavadero, baño con sanitario, lavamanos y ducha, que contemple la posibilidad de desarrollo hasta una vivienda mínima. *Vivienda mínima* es la solución de vivienda que, además de la unidad básica, incluye espacios independientes para alcobas.

Ahora bien, **la construcción en sitio propio**, es entendida como la construcción de vivienda que pretende adelantar la familia postulante al SFV, en lote de terreno cuyo dominio se encuentre inscrito en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, a nombre de uno cualquiera de los miembros del hogar postulante. **Las soluciones de mejoramiento de vivienda**, es la solución de vivienda que permite la superación de una o varias de las carencias básicas de la vivienda, cuyo título de propiedad se encuentre inscrito en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos a nombre de uno cualquiera de los miembros del hogar de los postulantes, a excepción de las viviendas que hagan parte de programas de legalización de las urbanizaciones, en los términos establecidos en el artículo 48 de la ley 9ª de 1989.

Por otro lado, se le otorga a otras entidades, diferentes a las señaladas en los decretos antes mencionados, la calidad de participantes en la política de vivienda de interés social. Entre ellas se cita a los municipios y distritos, como los responsables en el ámbito local de la política en materia de vivienda y desarrollo urbano; las organizaciones populares de vivienda, organizaciones no gubernamentales, cajas de compensación familiar, unidades administrativas, dependencias, entidades, entes u oficinas que cumplan con las funciones de implantar las políticas de vivienda de interés social en el municipio o distrito; los fondos departamentales de vivienda, las entidades territoriales u otras entidades con personería jurídica vigente, que tengan incluido en su objeto social la promoción y programas de vivienda.

Además de lo descrito, este decreto amplía la regulación del procedimiento de acceso al subsidio familiar de vivienda, en especial en lo relacionado con las modalidades de postulación, características, requisitos y demás factores determinantes. Este capítulo se subdivide a su vez en siete secciones: postulación a los subsidios, sistema de ahorro previo para la vivienda, ahorro en cesantías, ahorro en las postulaciones colectivas, obligaciones de los postulantes a los subsidios, calificación y asignación de subsidios y la oferta de subsidio de vivienda.

Respecto a la **postulación a los subsidios**, se presenta la condición del ahorro previo bajo las modalidades de ahorro programado y realización de aportes periódicos en las entidades captadoras de recursos indicadas con anterioridad, y la financiación complementaria para la obtención de la solución de vivienda.

El ahorro previo en la modalidad de ahorro programado, se realiza con establecimientos de crédito vigilados por la Superintendencia Bancaria, cooperativas de ahorro y crédito y multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, previamente autorizadas por la Superintendencia de la Economía Solidaria, para el ejercicio de la actividad financiera, vigiladas por esta misma entidad e inscritas en el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas – Foogacoop.

El ahorro previo, en la modalidad de aportes periódicos, se realizará en fondos comunes especiales administrados por sociedades fiduciarias, cuya finalidad específica es la de que sus aportantes adquieran vivienda, y en fondos mutuos de inversión vigilados por la Superintendencia de Valores. También será considerado ahorro previo bajo la modalidad de aportes periódicos, las cesantías depositadas en los fondos públicos de cesantías o privados o en el Fondo Nacional de Ahorro. El monto del ahorro previo deberá ser como mínimo igual al 10% del valor de la solución de vivienda a adquirir o a construir o del valor del

mejoramiento y deberá constituirse en un período no inferior al establecido en el artículo 30 del decreto 2620 de 2000.⁴⁷

Dentro de este decreto se mantiene la clasificación de las postulaciones individuales y colectivas. Sobre estas últimas, se advierte que se financian con aportes económicos solidarios y su ejecución se realizará por sistemas de autogestión o participación comunitaria. En esta financiación, los afiliados o asociados participan directamente mediante aportes en dinero y trabajo comunitario, o en cualquiera de las dos modalidades, entendiéndose como sistemas de autogestión o participación comunitaria aquellos en los cuales el proyecto se desarrolla con la participación de todos los afiliados, administrativa, técnica o financieramente, por autoconstrucción o por construcción delegada; a pesar que las condiciones de ahorro previo son evaluadas individualmente, se otorgan de la misma manera los subsidios a cada socio, miembro o afiliado postulante.

Pese a lo anterior, en otros temas que trata este decreto, no se observa variación de gran consideración, ya que frente a la normatividad anterior, los cambios presentados surgen en relación con aspectos secuenciales o estructurales, sin que varíen en aspectos sustanciales. Tal es el caso del registro de ahorradores, la inscripción en éste, el suministro de información sobre el ahorro previo, el plazo de ahorro previo ya indicado en párrafos anteriores, el registro de postulaciones, período de postulaciones y la duplicidad de postulaciones, aspecto sobre el cual es necesario señalar que ningún hogar podrá acceder al sistema de información del subsidio con más de una solicitud de postulación, así sea mediante de diferentes registros de las personas integrantes del hogar; condición ésta que en caso de ser transgredida, implicará la pérdida al derecho de nuevas postulaciones durante un período de diez años.

⁴⁷ **Artículo 30 del decreto 2620 de 2000. Plazo del ahorro previo.** Quienes se encuentren inscritos en el registro de postulantes, de acuerdo con las normas del decreto 824 de 1999 y quienes lo hicieren, de acuerdo con las normas del presente decreto, deberán acreditar como mínimo, en el año 2000 y 2001, un período de ahorro previo de tres (3) meses. Quienes lo hagan para las postulaciones del año 2002 deberán acreditar, como mínimo, un periodo de ahorro de seis (6) meses. El período de ahorro previo mínimo de 12 meses se aplicará para las postulaciones del año 2003 y siguientes.

La segunda sección corresponde al **sistema de ahorro previo para la vivienda**, aspecto sobre el cual han sido expuestos con anterioridad algunos elementos determinantes en su configuración y aplicación. Éste consiste, básicamente, en que los aspirantes al SFV se comprometen a realizar aportes mensuales a fin de cumplir esta primera característica durante un tiempo determinado, que será depositado en cuentas de “Ahorro para la vivienda” en establecimientos de crédito vigilados por la Superintendencia Bancaria, cooperativas de ahorro y crédito y multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, autorizadas por la Superintendencia de la Economía Solidaria. Prevé la ley que los ahorradores podrán realizar aportes extraordinarios a su ahorro previo. El compromiso del ahorro será evaluado por las entidades otorgantes del subsidio familiar con base en el promedio trimestral, información que deberá ser reportada al operador del sistema de información del subsidio.

Para garantizar el fin propuesto de este ahorro, a partir del momento de la postulación, el ahorro será inmovilizado en la entidad en la cual esté depositado, mientras se encuentre vigente la postulación, de acuerdo con la autorización otorgada por el titular al momento de iniciar el ahorro previo. Comunicada la asignación del SFV, el ahorro previo se aplicará al pago de la cuota inicial de la solución de vivienda adquirida por el beneficiario, o a su edificación en los casos de construcción en sitio propio o de mejoramiento.

Se advierte que el retiro de estos recursos implica la pérdida de antigüedad para efectos de calificación, caso para el cual el ahorrador deberá definir su nuevo compromiso de ahorro para continuar dentro del registro de ahorradores; condición que no será aplicada cuando el retiro se haga para compra de terreno en postulaciones colectivas, ni cuando se trate de aportes extraordinarios.

La tercera sección regula lo correspondiente al **ahorro en cesantías**, de lo que vale la pena destacar, el compromiso del interesado en ser beneficiario del SFV de aplicar a la vivienda sus cesantías, al igual que los aportes que a futuro se depositen a su nombre, condicionado a

que si el monto de las cesantías no cubre el 10% exigido de ahorro previo, el monto faltante se reunirá por medio de cualquiera de las modalidades de ahorro previo ya señaladas.

Una cuarta sección se refiere **al ahorro en las postulaciones colectivas**, y la quinta a las **obligaciones de los postulantes a los subsidios**, que se pueden sintetizar en cumplimiento del ahorro previo, solicitar la evaluación de la capacidad de crédito y destinar el subsidio al abono de la cuota inicial o al pago de la solución de vivienda adquirida por el beneficiario.

De la **calificación y la asignación del subsidio**, se encuentra su regulación en la sección sexta, sobre lo que se debe tener en cuenta que la asignación se hará periódicamente de acuerdo con las fechas indicadas por la entidad otorgante, previa verificación de la información suministrada por los postulantes. Una vez calificadas cada una de las postulaciones aceptables, la entidad otorgante las ordenará en forma secuencial descendente para formar una lista de postulantes calificados; la asignación se hará a las postulaciones mejor calificadas hasta completar el total de los recursos disponibles. Posteriormente, se producirán las listas de beneficiarios y se oficializará la asignación, debiendo ser publicada por cada entidad otorgante, en periódicos de amplia circulación nacional las listas de postulantes calificados.

Para los postulantes no beneficiados, que se sientan afectados en relación con la calificación y el orden secuencial, tendrán un plazo de quince días calendario desde la fecha de la publicación para presentar por escrito ante la entidad otorgante las observaciones y reclamos del caso, sobre lo que se deberá resolver dentro de los términos de igualdad y justicia.

Luego se comunicará a los beneficiarios del SFV la asignación del mismo, quien podrá autorizar el giro de éste y de los rendimientos financieros a favor del vendedor o de la organización o entidad promotora del programa, correspondiéndole al vendedor entregar una garantía que cubra la restitución de los dineros entregados. Cuando no se hiciera uso de esta opción, la entidad captadora de recursos girará el valor del subsidio depositado en el

sistema de ahorro previo a favor del vendedor de la solución de vivienda, en la cual se aplicará, una vez se acredite el otorgamiento y registro de la escritura pública de adquisición o de declaración de construcción, según la modalidad para la cual se hubiere aplicado el SFV.

Dentro de esta sección, también se regula lo correspondiente a la restitución del valor del subsidio, para el evento en que no se adquiera, construya o ejecute el mejoramiento de la vivienda dentro de los plazos establecidos, debiéndose restituir a la entidad otorgante. También se establece la prohibición de enajenar la vivienda adquirida, construida o mejorada con el SFV durante los cinco años siguientes desde la expedición del documento que acredita la asignación del subsidio, salvo cuando el beneficiario que desee enajenarle restituya el valor recibido, en valor constante a la fecha de la restitución. Regula, además, la autorización para enajenación, las obligaciones de los registradores de instrumentos públicos y de las entidades captadoras de recursos, la restitución del subsidio en caso de remate y la veracidad de la información.

De la sección séptima **La oferta de soluciones de vivienda**, vale la pena destacar algunos aspectos de vital importancia como el hecho de que los planes o conjuntos de soluciones de vivienda a los cuales los beneficiarios aplicarán el SFV deberán cumplir con las características y condiciones de viabilidad técnica, legal y financiera establecida en el decreto objeto de análisis, según verificación realizada por los establecimientos de crédito cuando el plan o conjunto de vivienda requiera crédito, para lo cual la entidad dispondrá de un término de diez días para expedir la certificación de elegibilidad.

Estos planes o conjuntos de soluciones de vivienda serán declarados elegibles, siempre y cuando cumplan con los requisitos de disponer de la licencia de construcción y urbanismo otorgada por la entidad competente en los municipios y distritos, y acreditar el financiamiento para el desarrollo del proyecto, o etapa correspondiente, sea con recursos propios, cuotas iniciales por ventas del proyecto o abonos a los contratos de construcción en sitio propio o mejoramiento, recursos del SFV, otros subsidios o préstamos de

establecimientos financieros. Deberá, igualmente, acreditar la propiedad del terreno o el lote en el que se desarrollará el proyecto, en cabeza de la persona natural o jurídica promotora del plan o conjunto; comprobar la viabilidad legal para la enajenación de las soluciones de vivienda al momento de suscribir la promesa de compraventa; incluir los presupuestos de construcción y demás documentación requerida para acreditar la viabilidad financiera del plan, así como la información de precios y forma de pago de las soluciones de vivienda que constituyen el plan, incluyendo vigencias y fechas de reajustes de precios si fuera el caso.

El gran aporte de este decreto, lo constituye el capítulo correspondiente a la “distribución regional de los recursos nacionales del subsidio familiar de vivienda”, donde establece que se requiere identificar las regiones con mayor atraso relativo generado por hacinamiento habitacional y calidad de la vivienda, así como las que concentran la mayor cantidad de población.

Se otorga prioridad en la asignación de los subsidios a aquellos proyectos localizados en municipios cuyos planes de ordenamiento territorial, planes básicos o esquemas de ordenamiento, hayan sido aprobados y adoptados con anterioridad al 30 de junio de 200, para lo cual la distribución de los subsidios se hará aplicando el criterio del peso relativo de la población de cada ciudad capital sobre la población urbana del respectivo departamento.

Mediante este decreto, el Ministerio de Desarrollo Económico implementa el sistema de información del subsidio, que cubre todas las operaciones del subsidio familiar de vivienda, permitiendo así el control de procesos y suministro de la información gerencial para la toma de decisiones, en el cual se usa la información como herramienta de competitividad para diferenciar productos, identificar segmentos del mercado y reducir la carga operativa para la obtención de información. Este sistema incluirá el módulo de demanda, de oferta y la base de datos con toda la información actualizada de la totalidad de subsidios asignados a partir de la fecha de la vigencia del decreto en mención, al cual se le adicionarán las bases

de datos del Inurbe, cajas de compensación familiar, el Banco Agrario, Caja Promotora de Vivienda Familiar y el Forec, correspondientes a los subsidios asignados con anterioridad.

Dentro del gobierno Pastrana, también se expide el decreto 1133 de 2000, que reglamenta las leyes 49 de 1990, 3ª de 1991 y 546 de 1999 en lo relacionado con la política de vivienda de interés social urbana, que tiene por objeto ofrecer a la población rural e indígena los medios y condiciones que les permitan ampliar sus condiciones económicas y facilitar el acceso a los servicios básicos mediante procesos autosostenidos de cambio social y progreso económico. Esta política de vivienda se aplica en las zonas definidas como suelo rural y municipios con población inferior a 30.000 habitantes.

Por vivienda de interés social urbana, se entiende aquella ubicada en un terreno de uso agropecuario, forestal o pesquero de tamaño menor o igual a una Unidad Agrícola Familiar⁴⁸. Cuando sea vivienda agrupada o independiente de unidad productiva alguna, la vivienda de interés social corresponderá a la perteneciente a los estratos 1 y 2. Para las comunidades indígenas, la autoridad indígena determinará las viviendas de interés social rural.

De este decreto se resalta, además, el tratamiento especial que se le otorga a la vivienda rural, la especial regulación que en materia de indígenas se refiere. Por ejemplo, el concepto de hogar, para las comunidades y grupos étnicos, se debe ajustar a sus usos y costumbres; subsidio que será destinado a la generación de soluciones de mejoramiento de vivienda y saneamiento básico, construcción de vivienda en sitio propio y vivienda nueva.

Como aspecto relevante es la creación de la Comisión Intersectorial de Vivienda de Interés Social Rural, constituida por el ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, el ministro de Desarrollo Económico, El ministro de Salud, el jefe de la Unidad de Desarrollo Agrario del Departamento Nacional de Planeación, el presidente de Finagro, el presidente del Banco

⁴⁸ Se entiende por Unidad Agrícola Familiar, un Fondo de Explotación Agrícola, Pecuaria, Forestal o acuícola que depende directa y principalmente de la vinculación del trabajo familiar, sin perjuicio del empleo ocasional de mano de obra contratada.

Agrario; como invitados asistirán el presidente de la Federación Nacional de Cafeteros y el director administrativo de Comcaja.

Otra novedad se refleja en el capítulo III, correspondiente al “crédito para la vivienda de interés social rural” que se por medio a través del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario –Finagro–, el que destinará, a través de los intermediarios financieros, el 20% de todos los recursos provenientes de las inversiones forzosas a una línea de crédito para la financiación de la vivienda de interés social rural.

1.3 Reactivación del crédito Hipotecario (Gobierno Uribe)

En este gobierno, la norma determinante en materia de subsidios para la vivienda de interés social es el decreto 975 de 2004, el cual define nuevamente el SFV, los hogares y los tipos de vivienda objeto del subsidio, así como las entidades que pueden ser oferentes de planes de vivienda, los otorgantes de crédito, y las condiciones para acceder a los subsidios de esfuerzo territorial, entre otros aspectos.

Más que establecer nuevas definiciones o redefinir las condiciones y requisitos para la aplicación del subsidio familiar de vivienda, este decreto se encarga específicamente de realizar ajustes al marco institucional vigente, en búsqueda de la optimización de los esquemas de distribución de los recursos disponibles, los procedimientos y mecanismos de acceso, y la dinámica de oferta de crédito y de soluciones de vivienda de interés social; implementando de manera rigurosa la transparencia y adecuada divulgación de los procedimientos, mecanismos de acceso, y la dinámica de oferta de crédito y de soluciones de vivienda de interés social.

Este decreto se muestra pasivo frente a la problemática actual de la vivienda social, toda vez que casi en su totalidad es una reproducción del decreto 2620 de 2000 y tanto las definiciones como el procedimiento para la asignación de subsidio, entidades otorgantes y

demás aspectos determinantes del tema en cuestión, permanecen iguales en su estructuración y aplicación en la vigencia actual.

En este orden de ideas, corresponde describir, en términos generales, el enfoque que en materia de vivienda de interés social y de subsidios a ésta se le proporcionó dentro del referido gobierno, así como los resultados que en esta vigencia específica ha arrojado.

En primer lugar, y referenciando el documento Conpes 3200, se estimaba que para el 2002, alrededor de 3.200.000 hogares urbanos no tenían vivienda propia, de los cuales el 80% poseía ingresos inferiores a cuatro salarios mínimos legales mensuales, constituyendo una demanda potencial del programa de subsidio familiar de vivienda, generando la necesidad de que el presidente Uribe propusiera en su plan de desarrollo la ampliación de la cobertura de subsidios familiares de vivienda y la financiación de 400.000 unidades de interés social, de las cuales 340.000 deben corresponder a programas de vivienda nueva y mejoramiento integral.

Para solventar estos requerimientos, se propuso en el plan de desarrollo ajustar el sistema de financiamiento de vivienda, promover el crédito con medidas destinadas a sanear la cartera improductiva e impulsar nuevos esquemas que faciliten originar, administrar y obtener recursos para créditos hipotecarios, y otras alternativas de financiación, como el microcrédito inmobiliario.

Como novedad de la nueva política de vivienda, se planeó apoyar a los hogares con ingresos inferiores a un salario mínimo mensual, para lo cual se propuso capacitar y fortalecer institucionalmente a las entidades vinculadas a este mercado. De la misma manera, se estableció una línea de redescuento de crédito y microcrédito inmobiliario por medio de Findeter, a las que tienen acceso las cooperativas de ahorro y crédito, las multiactivas e integrales, las cajas de compensación familiar, los fondos de empleados y las ONG.

Además, el gobierno buscó alternativas para recobrar la confianza de la población en el sistema, implementando algunas políticas orientadas a reactivar el crédito hipotecario, siendo la primera de ellas el establecimiento del seguro contra la inflación para los créditos de vivienda otorgados entre el 1° de septiembre de 2002 y el 31 de agosto de 2004, para lo que se requería que el monto del crédito no fuese superior a \$ 45.000.000 y el valor total de la vivienda sea inferior a \$ 115.000.000.

Pizano ha señalado: *La ausencia de crédito complementario le impide al Estado tener una política de vivienda social de mayor impacto. Para que los subsidios adjudicados, no se pierdan, el gobierno nacional aprobó el documento Conpes 3269, del 16 de febrero de 2004, donde se establece un esquema de preasignación de un mayor número de subsidios que los disponibles, de manera que quien logre certificar la aprobación del crédito, accede a los subsidios, lo que ha permitido ejecutarlos en su totalidad. Sin embargo, quedan por fuera las familias de escasos recursos que no son sujetos de crédito y tampoco pueden tener una cuenta de ahorro programado, o quienes logran la aprobación del crédito, pero llegan a pedir subsidios cuando éstos ya se han agotado.*

Continúa manifestando que *El grupo de colombianos que con dificultad accede a crédito corresponde a un sector de la población que no ha sido atendida por el sector financiero tradicional, ya que, por su perfil de alto riesgo y por la falta de un empleo estable, no puede tener ingresos continuos. Por otro lado, para evitar que una familia dedique un alto porcentaje de sus ingresos a pagar un crédito, lo que le impediría satisfacer otras necesidades esenciales, el legislador fue sabio al establecerles un tope a los recursos que un hogar puede dedicar al pago de su deuda hipotecaria. Lo máximo que se puede destinar mensualmente a la amortización de la deuda es el 30% de los ingresos, lo cual limita el valor del crédito*⁴⁹.

⁴⁹ PIZANO DE NARVÁEZ, Eduardo. *Del UPAC a la UVR, vivienda en Colombia 1970-2005*. Pensamientos Siglo XXI, P. 96.

Apreciaciones acertadas, en tanto no es desconocido el hecho de que los sectores hacia los cuales se dirige la política de vivienda de interés social son los que poseen mayor carencia de recursos, situación generada por el déficit de oportunidad e inestabilidad laboral, asociada por la baja remuneración salarial. Fenómenos que representan como consecuencia directa la imposibilidad de cumplir con los requisitos económicos exigidos para la obtención del subsidio y crédito de vivienda de interés social (VIS).

Situaciones éstas que limitan su acceso y desvirtúan la naturaleza de la política de vivienda de interés social, en razón a que si los sectores hacia los cuales se dirigen dichos beneficios no los pueden adquirir por los limitantes impuestos por la ley y por el sector financiero, pone en entredicho la preocupación del Estado en proporcionar condiciones adecuadas para que el mayor número de población de los menores estratos acceda a una vivienda en condiciones dignas.

En este orden de ideas, las condiciones ofrecidas por el Estado como directo ejecutor de las políticas de vivienda de interés social no pueden ser consideradas suficientes, ya que si en este momento el índice de adquisición de soluciones de vivienda por parte de estos sectores no ha sido implementado por el mayor porcentaje de hogares necesitados, sintetizando el problema en el hecho de la transferencia de funciones al sector financiero, que mas que otorgar posibilidades de crédito efectivo, las ha limitado hasta tanto los solicitantes no cumplan con los requisitos establecidos.

Circunstancia agravada con la reducción implementada con el decreto 975 de 2004, recortándose cerca de \$ 3.000.000 al subsidio para vivienda que otorgaban las cajas de compensación familiar, y aplicable a inmuebles de \$ 25.000.000, el cual se redujo sustancialmente de \$ 7.160.000 a \$ 4.296.000

Esta situación implica un incremento en el valor del crédito, y lógicamente un mayor número de requisitos para acceder a él, al igual que un superior valor mensual en la cuota bancaria, así como de sus intereses. En pocas palabras, la posibilidad real de que los

sectores menos favorecidos cumplan con la expectativa financiera son cada vez menos, y por tanto, las posibilidades de que dicha población concrete la expectativa constitucional de que posea su vivienda en condiciones se ve cada día más lejana.

Para concluir, este gobierno ha sido el más radical para implementar políticas del neoliberalismo, agigantando los pasos de cobertura de los sectores económicos hacia los más débiles, en aras siempre de la búsqueda de sus propios beneficios y aniquilando, de manera desmesurada, los fundamentos base de un Estado sostenido bajo los principios sociales de derecho.

2. RESULTADOS DE LA POLÍTICA DEL SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA

En este aparte, es necesario señalar los impactos positivos y negativos que con la implementación y aplicación de la política del subsidio familiar de vivienda se han venido presentado en los sectores hacia los cuales se ha dirigido, constituido por los estratos 1 y 2; debiéndose precisar, inicialmente, las razones por las cuales la vivienda social debe tener intrínseca la connotación de digna, para así mismo tener claridad respecto a si la intervención estatal ha sido eficiente en aras de dar cumplimiento a esta premisa constitucional.

De esta manera, se debe iniciar precisando qué se entiende por “vivienda digna” y qué connotaciones sociales y jurídicas posee dicho término. Al respecto, la revista *Aportes Andinos de la Universidad Andina Simón Bolívar*, en su edición de julio de 2004 ha señalado:

A primera vista, puede parecer extraño abordar el derecho a la vivienda como un derecho humano básico. Un techo inadecuado e inseguro, sin embargo, amenaza la calidad de vida de los individuos, atentando directamente contra su salud física y mental. En otras palabras, la violación del derecho a la vivienda niega la posibilidad de una vida digna.

Esta idea ha sido reflejada en el derecho internacional, a través de instrumentos como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

¿Cuáles son los elementos que constituyen el derecho humano a la vivienda?

Habitat Internacional Coalition (HIC), una red de las ONGs que trabaja con el tema de la vivienda, desarrolló una herramienta de monitoreo que identifica 14 elementos constitutivos del derecho humano a la vivienda. Estos elementos se desprenden de las obligaciones que los Estados contrajeron al ratificar diferentes tratados internacionales y otras leyes comúnmente aceptadas.

*Estos elementos son: seguridad de tenencia; bienes y servicios (entre los cuales se encuentra el agua, considerado un requisito esencial para un pleno derecho a la vivienda); accesibilidad económica, habitabilidad, accesibilidad física, ubicación, tradiciones culturales, libertad frente a posibles desalojos, información, capacitación, participación y libertad de expresión, realojamiento, ambiente saludable, seguridad y privacidad.(La
negrilla es propia)*

A pesar de que este derecho se encuentra bien definido, existe una gran distancia entre las palabras y los hechos. De acuerdo a cifras de la ONU, mil millones de pobladores urbanos tienen problemas relacionados con la vivienda. La mayoría vive en asentamientos irregulares en países en desarrollo. De acuerdo a la sociedad civil y a diferentes expertos, la gran culpable es la globalización corporativa y sus efectos negativos en las vidas de los pobres. Como señala Miloon Kothari, relator especial de la ONU en temas de vivienda, "las apremiantes desigualdades de ingreso y oportunidad entre y dentro de los países han conducido al incremento en la cantidad de personas sin vivienda adecuada y segura. Los derechos humanos que poseen las personas y las comunidades a la vivienda, el agua y el saneamiento (...) siguen erosionándose a medida que el proceso de privatización se profundiza y acelera".

La Corte Constitucional, por su parte, ha establecido que pese a que en nuestra Constitución el derecho a la vivienda digna esté contemplado dentro del capítulo denominado “derechos económicos, sociales y culturales”, puede ser considerado de rango fundamental al encontrarse directamente relacionado con el derecho a la vida en condiciones dignas; para lo cual se requiere que cada caso en particular sea analizado de acuerdo con las circunstancias que lo rodean, logrando de esta manera que se pueda determinar si la necesidad de vivienda lleva consigo elementos que involucran la dignidad, la integridad personal o la vida.

Esto significa que si bien, el derecho a una vivienda digna, inicialmente no puede ser considerado de rango fundamental, pero sí puede ostentar tal calificativo en circunstancias excepcionales que lo condicionan a que pueda estar vulnerado en conexidad con otros derechos fundamentales.

En el caso específico de la vivienda, para determinar si puede ser catalogado como derecho fundamental, se debe tener especial consideración en que “La dignidad comprende varias dimensiones de la vida del hombre. Básicamente implica un conjunto de condiciones materiales y espirituales de existencia que permita vivir y vivir con cierta calidad, con el fin de permitir un espacio idóneo para el libre desarrollo de la personalidad, al tenor del artículo 14 de la Carta. Entre las condiciones materiales de existencia digna se encuentra sin duda la vivienda. Otros elementos como la alimentación, la salud y la formación son también indispensables. Pero en este negocio importa poner de manifiesto el carácter vital que tiene para la dignidad el gozar de una vivienda. De hecho, la humanidad se ha relacionado históricamente con la vivienda en forma paralela al desarrollo de la civilización. De los nómadas a las cavernas, de los bohíos a las casas, de las casas a los edificios, toda la evolución del hombre se traduce en su forma de vivienda.

”(…).

”El derecho a una vivienda digna no otorga a la persona un derecho subjetivo a exigir del Estado, de manera directa, una prestación determinada. Los derechos constitucionales de desarrollo progresivo o derechos programáticos, condicionan su efectividad a la previa obtención de las condiciones materiales que los hacen posibles,”⁵⁰

Es así, que bajo los lineamientos anteriormente citados, se parte de lo que puede entenderse como condiciones dignas de la vivienda, entrando con posterioridad a analizar si las condiciones actualmente ofrecidas para acceder a la vivienda de interés social son, en primer lugar, acertadas y eficientes, y en segundo lugar si cumple con las prerrogativas constitucionales, legales y sociales de preservar la dignidad humana.

Al respecto se debe precisar que si bien el subsidio familiar de vivienda ha sido un factor dinamizador en la producción de vivienda, ha dejado muchos problemas relacionados en especial con la destinación de los recursos asignados. En primer lugar, porque estos montos siempre han sido menores en relación con la demanda requerida; tampoco se han concentrado estos dineros en los sectores más pobres de la población, sino que se han desviado hacia grupos no necesitados, con capacidad económica mayor que les permite acceder a otro tipo de vivienda. También se puede citar que la distribución en las regiones se ha realizado inequitativamente, agravado con el hecho de que la confiabilidad y eficacia en el fenómeno de los subsidios se ha visto afectada por la cambiante filosofía política del gobierno de turno en cuanto a la aplicación de los mismos.

De igual manera, el número de subsidios es limitado por razones fiscales y de disponibilidad de recursos de las cajas de compensación familiar; situación ésta última en la cual sólo pueden acceder a los subsidios los trabajadores de empresas afiliadas a ellas. En muchos otros casos, los subsidios no llegan a materializarse ante la incapacidad de los beneficiarios de obtener un crédito complementario, consecuencia de su perfil de alto riesgo caracterizado por la falta de un empleo estable que le impide tener ingresos

⁵⁰ Corte suprema de justicia. Sentencia. T-308, del 4 de agosto de 1993, magistrado ponente doctor Eduardo Cifuentes Muñoz.

continuos, y al limitante legalmente establecido al monto máximo de porcentaje de ingresos mensuales para amortizar la deuda, de un 30% de los mismos (tope de los recursos que un hogar puede dedicar al pago de su deuda hipotecaria).

Por otro lado, hay escasez en cuanto a tierras urbanizables, generando aumento en el costo de los precios, y, en consecuencia, la construcción de barrios ilegales en zonas de alto riesgo y con deficientes servicios públicos. Sectores éstos habitados por familias de escasos recursos económicos, para las cuales el mejoramiento de sus viviendas es casi imposible al no poder cumplir con los requisitos establecidos para poderse postular y obtener el beneficio del subsidio de vivienda.

A esta problemática se le agrega la inseguridad producida en los sectores de construcción ilegal, precisamente porque en la mayoría de los casos se encuentran en zonas alejadas de los ejes urbanos, retirados de la vigilancia policial y comunal; razones por las cuales se incrementa la deficiencia en condiciones de salubridad, educación, transporte, comercio, recreación, etc., representando un considerable retroceso en la calidad de la intervención estatal dirigida hacia estos sectores vulnerables de la población, ya que ante la urgencia de satisfacer una necesidad prioritaria como la “vivienda”, que si bien tenerla no es símbolo de riqueza, pero carecer de ella sí lo es de pobreza, la ausencia de medios económicos exigidos por el gobierno para acceder a una vivienda en condiciones dignas, implica a optar por las soluciones inmediatas que se encuentren a su alcance y que de una u otra forma representen “seguridad”, por lo menos física a cada grupo familiar.

Lo anterior, en términos generales, en cuanto a las consecuencias degenerativas que repercuten en contra de las familias sometidas a las situaciones mencionadas, pueden ser catalogadas como “degradantes”. Sin embargo, frente a las ciudades y a la comunidad como tal, se genera un mayor problema representado en inseguridad, delincuencia, hacinamiento, contaminación ambiental y audiovisual, incremento demográfico y otros tantos fenómenos que a continuación serán detallados.

Un primer fenómeno radica en que gran cantidad de población que requiere protección en cuanto a una vivienda digna, es inmigrante del campo o de municipios circundantes, por causas tales como el desplazamiento o la pobreza. Al llegar a la ciudad y no encontrar oportunidades laborales ni apoyo social o económico, deben recurrir a medios que les genere su sustento, independientemente de que sea legal o ilegal. Esto representa que acudan a trabajos informales como ventas ambulantes, elaboración de artesanías, o la muy reconocida “feria del rebusque” en cualquiera de sus modalidades, en el mejor de los casos; en otros eventos se acude a la limosna, al bandalismo o a la delincuencia.

Sin detenerme en mayores explicaciones, éstos son fenómenos degenerativos de la sociedad que están relacionados directamente con la imposibilidad de adquisición de una vivienda digna, en tanto el afán de poseerla es factor determinante en el desarrollo de las ciudades, y por la escasez de medios económicos de los sectores afectados, acuden a la adquisición ilegal, generando así una excesiva contaminación visual y una deficiente esteticidad arquitectónica: producto de los tugurios, la autoconstrucción, la deficiencia en la calidad de los materiales y en las condiciones de las construcciones.

Frente a los problemas anteriormente planteados, surge el principal interrogante, si la intervención del Estado ha sido acertada en el desarrollo de la política de vivienda de interés social dentro de unos lineamientos de “condiciones dignas”, a lo cual sin titubear se puede responder que no.

Respuesta negativa, en razón a que la demanda de vivienda para los estratos 1 y 2 aumenta desproporcionalmente a la oferta de la misma; el salario mínimo no se incrementa en las mismas condiciones en que suben los precios de la canasta familiar; las oportunidades laborales no mejoran; el nivel de población continúa en ascenso, y en general, las condiciones ofrecidas por los nuevos gobiernos no solucionan la problemática social, sino que, por el contrario la agravan. Cada vez es mayor la dificultad para que los grupos familiares puedan cumplir con el lleno de los requisitos impuestos para la obtención del

subsidio familiar de vivienda, ya que si no se cumple con el ahorro programado, no se puede postular, y por lo mismo, la imposibilidad de adquirir vivienda es cada vez mayor.

Sin embargo, es común que en cada municipio o ciudad, encontremos una serie de ofertas para adquisición de vivienda. Unas en las que ofrecen un número mayor o menor de habitaciones y baños totalmente terminados; otras en obra gris con unidad básica; otras en donde se ofrece solamente el lote y la posibilidad de tramitar el subsidio; otras de construcciones prefabricadas, y un sinnúmero de características e infinidad de ventajas para atraer compradores.

Las únicas características en común que tienen estas ofertas de vivienda, consisten, en primer lugar, en que de estas no siempre disfrutan los sectores de la población hacia los cuales se dirige, sino que es muy común que en aquellos barrios o conjuntos habiten familias o personas que sobrepasan los requisitos económicos exigidos por la ley. De la misma manera, se observa que los espacios en los cuales son construidas, son mínimos, es decir, la estrechez domina la habitabilidad de las casas o apartamentos; las condiciones y calidades de los materiales y de los terminados de las construcciones son mínimas y los servicios públicos, son en muchos, inexistentes.

Bajo los anteriores lineamientos es claramente determinable que la intervención del Estado al pretender desarrollar la política de vivienda de interés social con unas condiciones de dignidad humana ha sido completamente errada; pues sólo basta con dar un corto paseo por un pequeño sector del sur o del oriente de Bogotá, o de cualquier ciudad de Colombia, en el cual se haya construido vivienda social, para dimensionar las magnitudes del problema.

Si bien no se puede desconocer que con la privatización del sector de la construcción y el auge del nuevo sistema político “Neoliberal” se ha fortalecido la economía del país, y que desde 1990 más de 1.000.000 de personas han podido tener casa propia, no podemos estar ciegos a la difícil realidad por la que atraviezan los sectores populares, evidenciando las fallas de las que adolece el sistema; pues es claro que por lo menos en el tema de que trata

esta investigación, no sólo se está poniendo en entredicho la figura constitucional de promover por parte del Estado las condiciones para una vivienda digna, sino que a la par con la escasez de oportunidades para que ésta se perfeccione, se está vulnerando otra serie de derechos y garantías fundamentales, como la salud, la igualdad, los derechos de los niños, y hasta la vida misma.

BIBLIOGRAFIA

BRAND, Peter C. *Trayectorias urbanas en la modernización del estado en Colombia*, Universidad nacional, Medellín, TM editores, 2001.

TORRES, carrillo Alfonso, *La ciudad en la sombra, barrios y luchas populares en Bogota 1950-1977*, Cinep, Bogota, 1993

TARCHOPULOS, Sierra Doris. *Vivienda social, miradas actuales a retos recientes*, Bogota, centro editorial javeriano, 2003.

CASTELL, Manuel. *La cuestión Urbana, siglo XXI editores*, México, 1999.

ANGEL, Bernal Martha Lucia. *El curador urbano, antecedentes, gestión y procedimientos, licencias y aspectos del derecho urbano*, señal editora, Medellín, 2001.

Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda, *La financiación de la vivienda en Colombia*, 1992.

DE BLAS, Guerrero Andrés, GARCIA, Coratelo Ramón. *Teoría del estado*, Universidad nacional de educación a distancia, Madrid, 1998.

BOBBIO, Norberto y BOVERO, Michelangelo. *Sociedad y estado en la filosofía política moderna*, fondo de cultura económica, México, 1986.

BOBBIO, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad por una teoría general de la política*, fondo de cultura económica, México, 1989.

BALLEN, Rafael. *Ilegitimidad del Estado. Reforma radical o revolución de la diversidad*. Editorial Carrera Séptima. Primera Edición, 2002.

DIGUIT, León. *Transformaciones del Derecho publico y privado*. Buenos Aires. Editorial Heliasta, 1975.-

PIZANO, de Narváz Eduardo. *Del UPAC a la UVR, vivienda en Colombia 1970-2005*, Conrad Adenauer Stiftung, Bogota, 2005.

CARDENAS, Raúl Ernesto. *Pobreza y vivienda de interés social en Colombia, los programas de vivienda urbana en la red de solidaridad social*. Santafé de Bogotá. Uniandes, CIDER, 1999.

PAINE, Tomas. *Los derechos del hombre*, fondo de cultura económica, México, 1986.

LEON, *Pierre. La historia económica y social del mundo. Ediciones Encuentro, 1978.*

Ciudadela El Recreo, *Memoria del modelo de gestión de Metrovivienda. Bogotá D. C. Alcaldía Mayor. Metrovivienda, 2002.*

INURBE, *Guía del subsidio familiar de vivienda, editorial Inci, Bogota, 2001*

Corte suprema de justicia. *Sentencia numero T-308 del 04 de agosto de 1993.* Magistrado ponente Eduardo Cifuentes Muñoz.

CONPES, Documento 2729. 1994.

CONPES, Documento 3178. 2002

CONPES, Documento 3200.

Universidad andina Simón Bolívar, *Revista Aportes Andinos, edición julio de 2004*

GARCIA, *Juan Camilo. Subsidios para vivienda: ¿realidad para los ricos, sueños para los pobres?* Universidad Nacional de Colombia